



**El Gobierno en Pudahuel:
Aplicación del Análisis del Régimen a
un Caso Chileno**

MSC Estudios de Planificación Urbana y
Regional

Agosto de 2010

Candidato número 23018

Conteo de palabras: 20655

ÍNDICE

Capítulo 1:	p. 3
Introducción.	p. 3
Discusión Teórica	p. 5
Metodología	p. 10
Alcances de la investigación	p. 15
Capítulo 2:	p. 16
Sección uno	p. 11
Sección dos	p. 13
Sección tres	p. 31
Sección cuatro	p. 37
Capítulo 3:	p. 48
Conclusiones	p. 48
Anexos:	p. 55
Anexo 1:	p. 55
Anexo 2:	p. 57
Anexo 3:	P. 69

Introducción

Esta tesis utiliza la Teoría del Régimen para evaluar la posibilidad de que se pueda identificar un Régimen Urbano en Pudahuel, Chile. La investigación examina el proceso a través del cual se organizaron los acuerdos y la agenda estratégica con el fin de desarrollar urbanística y socialmente la comuna de Pudahuel por medio de los actores relevantes entre el periodo de 1994 y 2010. El caso posee diversas características claras y evidentes de Régimen, tales como interdependencias, fundación intersectorial, acuerdos informales y generación de confianza a lo largo del tiempo. Sin embargo, se requiere investigación profunda para asegurar si es que se puede identificar un Régimen Urbano en este proceso. Al emplear el marco comparativo de Holmark (2007) se han reconocido los “aspectos menos visibles de los arreglos gubernamentales a nivel local” (p. 440). Este marco guía a la investigación a través de distintas etapas, comenzando con los factores externos e históricos; la selección de eventos relevantes que rodean la evolución de la coalición; el impacto de la coalición; y finalmente, la evaluación del caso. Las secciones indican que el caso en estudio pertenece a un régimen y que la capacidad de la coalición para convertir sus asuntos relevantes en propósitos comunes, al igual que en acción (Stone, 2001, p.22), es considerada fuerte. Aunque han transcurrido 16 años, algunos objetivos de la coalición no han concluido, por lo cual se necesita más tiempo para evaluar los impactos. No obstante, el estudio de la evolución de la coalición demuestra la orientación de sus políticas y la capacidad de dar forma a su escenario. El análisis sirve además como un indicador de cuán efectivo es el gobierno central en la dirección de la economía urbana (Harding, 1997, p.294) de Santiago, la capital de Chile. Asimismo, estos estudios también nos permiten detectar aspectos

que apuntan hacia un cambio de gobierno a gobernanza (John, 2001, p. 40).

Discusión teórica:

A partir de mediados de los noventa, la Teoría del Régimen se volvió el enfoque dominante para el estudio de política urbana (Neman & Thornley 2005; Davies, 2003; Holman 2007; Harvey 1997). Al considerar que el contexto original de la Teoría del Régimen se encuentra en EE. UU., la mayor parte de la discusión se centra en la posibilidad de que la teoría se pueda aplicar en el Reino Unido (Davies, 2003; p. 253), y Europa. El punto de partida para el análisis del régimen consiste en que en una ciudad hay un conjunto de instituciones gubernamentales en manos del control popular, y que el sector privado ejerce control sobre la economía. Debido a que la posesión de recursos considerables para el desarrollo se encuentra en manos de las élites empresariales, el gobierno establece una serie de acuerdos que les permiten llevar a cabo sus compromisos políticos (Davies, 2003, p. 254). Los acuerdos no se logran a través de jerarquías formales, sino que gracias a la creación de redes, en las cuales los actores cooperan entre sí, ya que reconocen su dependencia mutua para lograr objetivos. Una vez que se planean las reuniones futuras, las negociaciones y acuerdos se llevan a cabo, sin que los actores se vean obligados a colaborar.

De acuerdo a Harvey (1997, p. 294), utilizar la Teoría del Régimen para el análisis transnacional requiere poner atención en el poder *de* las comunidades. La sola idea de cómo las estructuras impuestas desde el exterior, a través de procesos económicos por ejemplo, predisponen a los actores locales a comportarse de una forma específica realza el confinamiento geográfico del poder o la acción de la comunidad. Davies (2003), por ejemplo, señala el tema referente a cómo la colaboración

inducida artificialmente puede en algunas ocasiones impedir que se creen coaliciones fijas. Desde una perspectiva casi opuesta, el “poder de las localidades” de Harvey (1997) revela la importancia de comprender cómo los grupos de interés dentro de las localidades concentran el poder gubernamental para controlar las actividades productivas relevantes. Holman (2007), por ejemplo, indica cómo, luego de años de exposición a fuerzas regionales y globales, una coalición dinámica capaz de dar resultados positivos emergió en Portsmouth, Reino Unido. John (2001) considera que muchas coaliciones tienen roles significativos en la determinación de políticas, pero destaca que trabajan de formas distintas. Estas diferencias esenciales son sus propósitos; la motivación de sus participantes; el sentido del propósito común; la calidad de la coalición; y una relación más amplia con el entorno de políticas locales. No obstante, John (2001) también señala que los miembros principales de un régimen pertenecen a la élite empresarial, incluso aunque haya un gran número de participantes dentro de la coalición. El análisis del régimen puede ayudar a entender la naturaleza de la toma de decisiones a nivel local y cómo los factores externos reaccionan ante, o afectan a, este tipo de organizaciones colaborativas.

La teoría también pone en duda la capacidad de las agencias centrales y supranacionales de inducir el desarrollo económico y social, sobre todo cuando se puede obtener la difusión tecnológica, el conocimiento del contexto local, la selección de la combinación óptima de medidas y del instrumento apropiado, siempre que se extraiga de la escala local y se use para la formulación de políticas. (Viesti, 2002, p.474)

En cuanto a la capacidad de la teoría para tratar contextos diferentes, Davies (2003) afirma que aplicar la teoría del régimen es un caso de sobre-extensión del concepto dentro del Reino Unido, en donde los casos de colaboración público-privada deberían ser considerados

asociaciones de corto plazo en lugar de regímenes de largo plazo¹. Además indica tres razones por las cuales es poco probable que los regímenes urbanos ocurran en el contexto del Reino Unido. En primer lugar, se necesita una potente dinámica interna para mantener la colaboración. Sin interdependencia material entre las élites económicas y políticas, la debilidad de la colaboración va a atenuar las dinámicas necesarias. En segundo lugar, EE.UU. posee una tradición duradera de colaboración en política local, lo cual no necesariamente se puede aplicar en otros contextos. En tercer lugar, sin la descentralización del control y poder político sobre los recursos, es improbable que las otras condiciones se impongan. En general Davies se enfoca en programas que muestran cómo los gobiernos nacionales intentan producir colaboración en el nivel local.

Por otra parte, Newman & Thornley (2005) afirman que la teoría del régimen es útil para examinar la gobernanza de la ciudad más allá del contexto de EE.UU. y del Reino Unido. Esta apreciación se basa en la "flexibilidad y capacidad para tratar la variedad" de la teoría (p. 45), por lo que este argumento es relevante para apoyar el uso de la teoría del régimen fuera del contexto de EE.UU. Estos autores distinguen dos interrogantes clave al momento de utilizar el análisis del régimen. La primera es si se puede identificar un régimen y la segunda es si su capacidad para actuar es fuerte o débil. La segunda interrogante está relacionada con el concepto de enmarcación del problema de Stone (2001) o bien "...cómo estos asuntos se convierten en propósitos, y cómo están unidos, ampliados o perfeccionados para la acción" (p. 20). La capacidad de la coalición para adaptarse a las circunstancias cambiantes puede evolucionar, manteniendo o perdiendo efectividad con

¹ Davies J. (2003) JOURNAL OF URBAN AFFAIRS, Volúmen 25, número 3, pág. 257.

el pasar del tiempo. No menos relevante es la identificación del propósito específico que tiene la coalición gobernante y cuál es el origen de su éxito. Newman & Thornley (2005, p. 44), señalan que el clima de competitividad en el cual las tomas de decisiones urbanas ocurren, hacen necesario explorar cómo los actores interpretan este ambiente, y cómo esto “lleva a una forma particular de gobernanza urbana”. Agregan que, dada la creencia de que la globalización lleva a una mayor autonomía de acción a nivel de ciudad, el debate de poder comunitario de los EE.UU., que en general es considerado menos relevante en otras ciudades del mundo debido a su falta de autonomía, puede volverse cada vez más trascendente (p. 44). Finalmente, indican que la Teoría del Régimen es un ejercicio útil se considere o no un régimen “que calce con los del contexto original de EE.UU.”. (p. 46)

Por otra parte, Nancy Holman (2007) respondiendo al argumento de Davies (2003) considera que enfocarse en programas centrales dirigidos por el gobierno es insuficiente para comprender las “características a largo plazo menos notorias de la participación del sector empresarial en los arreglos gubernamentales locales que puedan apuntar hacia un régimen” (p. 435). Holman pone en duda el sentido de guiar la discusión hacia el debilitamiento del potencial comparativo de la teoría. Además, como Newman & Thornley (2005) indican, el contexto puede cambiar con el pasar del tiempo, y en el caso de Portsmouth, el análisis del régimen ayuda a comprobar cómo los procesos macroeconómicos “inmovilizan” (Harding, 1997, p. 294) u otorgan *poder* a las localidades. Harding (1997) sostiene que el análisis del régimen facilita la unión con otra literatura relacionada a la política económica local, en donde autores como G. Viesti (2002) se esmeran en demostrar que las relaciones a escala y gubernamentales tienen importancia, y que la localidad contiene lo necesario para implementar políticas

socioeconómicas que sean eficientes en el ámbito nacional y supranacional (p. 467-81).

Finalmente, la teoría del régimen se utiliza para comprender cómo diversas características principales de régimen se identifican en la coalición gobernante de Pudahuel. Según Stone (1989), las decisiones gubernamentales de un régimen no son un problema para gestionar y controlar todo, sino que tiene que ver con “controlar los conflictos y generar respuestas adaptándose al cambio social...” (p. 6). Este punto es importante porque los conflictos ambientales persistentes dentro de Pudahuel requerían una respuesta diferente, una que movilizara a los actores locales a reorganizar los aspectos distributivos de sus recursos productivos. Para entender por qué una forma colaborativa de toma de decisiones surgió en Pudahuel, la Teoría del Régimen adquiere utilidad debido a su capacidad de explicar la “ubicación entre los niveles del gobierno y entre los sectores público y privado para promover la innovación económica urbana” (Harding, 1997, p. 292). Los regímenes son una excepción más que una forma generalizada de gobernanza (Holman 2007; John 2001; Davies 2003) y no aparecen donde las condiciones, aparentemente, pudieran estimular ese tipo de reacciones. Sin embargo, en la coalición de Pudahuel se evidencia un movimiento de gobierno a gobernanza (John, 2001, p. 52), en donde el sistema político local se vuelve menos institucionalizado, con relaciones más cercanas al sector privado y con un aumento en la fragmentación de la prestación de servicios a nivel local.

Metodología

Para comprender si el proceso de Pudahuel es un Régimen Urbano, se debe llevar a cabo una selección de acontecimientos y hechos para evaluar el caso. La selección de acontecimientos se basa en diez puntos que Nancy Holman (2007) desarrolló para examinar Portsmouth, Reino Unido². (Ver Anexo 1) Estos puntos “ofrecen un acercamiento en los aspectos menos notorios de los arreglos gubernamentales a nivel local” que reflejan la capacidad generada por el *poder* (p. 440). Con el fin de no “eludir” o forzar el concepto, Holman señala a tres aspectos como los más relevantes: un caso bien identificado, el tipo de revisión y el contexto de los arreglos gubernamentales locales (2007, p. 435).

En referencia a la selección del caso, Pudahuel tiene la mayor parte de los recursos económicos en las manos de algunas grandes empresas, lo que vuelve al gobierno local, para efectos de planificación y gestión urbana, dependiente de esta élite local para cumplir con sus compromisos políticos (Davies, 2005, p.254). Se requiere seguir pasos sucesivos para aplicar la teoría, tales como la contextualización, la selección de eventos y la evaluación; pasos que están presentes en las secciones del capítulo dos. Además, al explorar este contexto local se revelan dos aspectos que aparecen constantemente en casos de estudio de regímenes: la permeabilidad (Kantor & Savitch, 2005, p.137) ante niveles gubernamentales superiores, y la vulnerabilidad ante las fuerzas globales, las cuales son escalas que interactúan permanentemente y evolucionan, al igual que los regímenes (Stone, 2001; Newman &

² Holman, Nancy: “Following the Signs: Applying Urban Regime Analysis to a UK case study.” *Journal of Urban Affairs* 29 (Diciembre 2007): 435-453.

Thornley, 2005). En conclusión, el caso en estudio ha sido seleccionado por su potencial y porque la Teoría del Régimen ha resultado altamente útil para la naturaleza de la coalición local y el conjunto de factores que transformaron a Pudahuel.

Uno de los puntos centrales para los investigadores en cuanto al uso de marcos comparativos (Harding, 1997; John, 2001; Davies, 2003; Kantor & Savitch, 2005; Holman, 2007) es cómo hacer generalizaciones acerca de lugares para compararlos, aún cuando esto signifique reducir la complejidad y realidades sumamente diferenciadas a sólo unos pocos indicadores comunes. Según Kantor & Savitch, (2005, p. 137) un marco comparativo debería “ser capaz de tratar asuntos que tengan un significado parecido en una amplia variedad de contextos políticos y de extraer generalizaciones útiles acerca de la naturaleza del problema”. Las herramientas conceptuales facilitan el proceso de selección y filtrado de información que se requiere para evitar la selección etnocéntrica o problemas de interpretación (Kantor & Savitch, 2005, p. 139). Desde esta perspectiva, el marco de Holmark permite una revisión más detallada de los casos basada en diez herramientas conceptuales precisas, “tal como lo expresa Clarence Stone” (Holman, 2007, p. 440). Este marco especifica las variables primordiales que nos permiten estar menos preocupados de las diferencias institucionales y enfocarnos más en factores importantes compartidos con otras ciudades seleccionadas (Kantor & Savitch, 2005, p. 149). En esta investigación, la selección del marco conceptual de Holmark se usa para examinar un solo caso en estudio, y no para comparar varios como lo han hecho otros autores; por tanto el propósito es dejar el caso conceptualmente abierto para posibles análisis comparativos posteriores.

Esta tesis está organizada en tres capítulos. El primer capítulo está compuesto por la introducción, el marco teórico y la metodología. El

segundo capítulo se divide en cuatro secciones, en donde cada una presenta un enfoque distinto al caso, basado en la necesidad de sistematizar el análisis. La primera sección examina las fuerzas exógenas que afectaron la creación de la coalición, contextualizando el caso desde una perspectiva política y ambiental. La segunda sección presenta los acontecimientos y hechos de manera cronológica, con el fin de comprender quién coopera, cómo empezó la negociación y cómo evolucionaron los eventos (Stone, 1989, p.9). Luego de investigar diversas fuentes, se seleccionó un número específico de eventos, lo que sirvió de base para evaluar el proceso y sus resultados. La tercera sección se centra en los impactos de la coalición sobre la comuna y la ciudad, dando énfasis a la evaluación de su fuerza. En la cuarta sección se discuten los resultados de las tres secciones anteriores al analizar cada uno de los diez puntos por separado, con el objeto de dejar claro si el proceso de Pudahuel es un régimen. De esta forma se guía al lector a través del proceso de la aplicación de la metodología y no sólo a sus conclusiones. Finalmente, en el capítulo tres se presentan las conclusiones de la investigación, lo que otorga una perspectiva conceptualizada del caso en estudio.

Hay preguntas de investigación generales y específicas que guían esta tesis. Newman & Thornley (2005, p. 46-47) han identificado dos preguntas generales. La primera pregunta general es si se puede identificar un Régimen Urbano en Pudahuel. Dado que 16 años puede ser considerado un plazo suficiente como para esperar una evolución de la coalición, la segunda pregunta general es si la coalición es débil o fuerte en la actualidad. La coalición ha pasado por diversas etapas y reside aparentemente en la Corporación Para el Desarrollo Sustentable de Pudahuel, CODESUP, hoy en día, una organización sin fines de lucro en Pudahuel, por tanto las preguntas específicas tienen que ver con la

comprensión de cómo funciona y bajo qué circunstancias se formó, porque esto puede arrojar luz sobre quién gobierna Pudahuel y cómo lo está haciendo.

Los sucesos correspondientes a la coalición ocurrieron entre 1994 y el 2010, lo cual proporciona una cantidad de tiempo razonable para observar la evolución en la coalición, identificar las características estables, evaluar su fuerza y prever su posible orientación en el futuro. La mayor parte de los documentos que muestran su creación y desarrollo fueron escritos en Pudahuel. Para crear una cronología de los eventos, se examinó diversos documentos y entrevistas, las que se realizaron a funcionarios del gobierno central y local, miembros de la élite empresarial, dirigentes comunitarios y también a asesores que participaron en la coalición. Se eligió a cada actor por su rol en el proceso y se diseñó un conjunto de preguntas ad hoc para presentar información específica al mismo tiempo que se revisaban acontecimientos relevantes. Se revisó documentación interna de la municipalidad y CODESUP, al igual que fuentes de información externas, como diarios locales y nacionales. Después de comparar cada fuente de información, se eligió una cadena de sucesos para describir la transformación de la coalición. En su conjunto, esta investigación representa una cantidad de información sumamente resumida, una selección que no podía haber sido posible sin una metodología rigurosa.

Finalmente, tomando en cuenta que se contaba con tiempo limitado para desarrollar la investigación, este caso en estudio no fue examinado con el Análisis de Redes Sociales para identificar redes de conexiones, que fue utilizada por Nancy Holman en el caso de Porstmouth (2007). Es por eso que se ha dado mayor énfasis al diseño del protocolo de entrevistas, que se encuentran en el Anexo 3. En estos protocolos se incluye la explicación de la importancia de los actores en la

investigación, las preguntas de la entrevista, información fundamental y citas.

Alcances de la investigación

Muchos aspectos se pueden identificar como los alcances de esta investigación. En primer lugar, la mayoría de los casos en los que se estudian los regímenes son ciudades propiamente tales, mientras que en este caso es una gran comuna que administrativamente pertenece a una ciudad. Sin embargo, teniendo en cuenta la autonomía de este centro urbano, se puede considerar como un pueblo autónomo.

En segundo lugar, Dowding afirma (2001, p. 9) que en los casos que se estudian ciudades son generalmente explicaciones de un fenómeno que otorga mucha atención a factores locales, mientras que en los enfoques comparativos se hace hincapié en las generalizaciones. Por lo tanto, es de suma importancia señalar que los factores externos son fundamentales en esta investigación porque, como se observa en este caso, las escalas locales y globales interactúan constantemente, al mismo tiempo que dejan casos abiertos para propósitos comparativos.

En tercer lugar, a pesar de que se piense que la coalición de Pudahuel es reciente (16 años), la priorización de políticas económicas es un aspecto común entre los gobiernos sucesivos del Alcalde Johnny Carrasco y los que hubo durante el gobierno militar. Además, para la Teoría del Régimen, la formación y la evolución de una coalición es un aspecto fundamental para explicar resultados, por esa razón estos 16 años son importantes al momento de explicar los resultados finales.

Capítulo 2

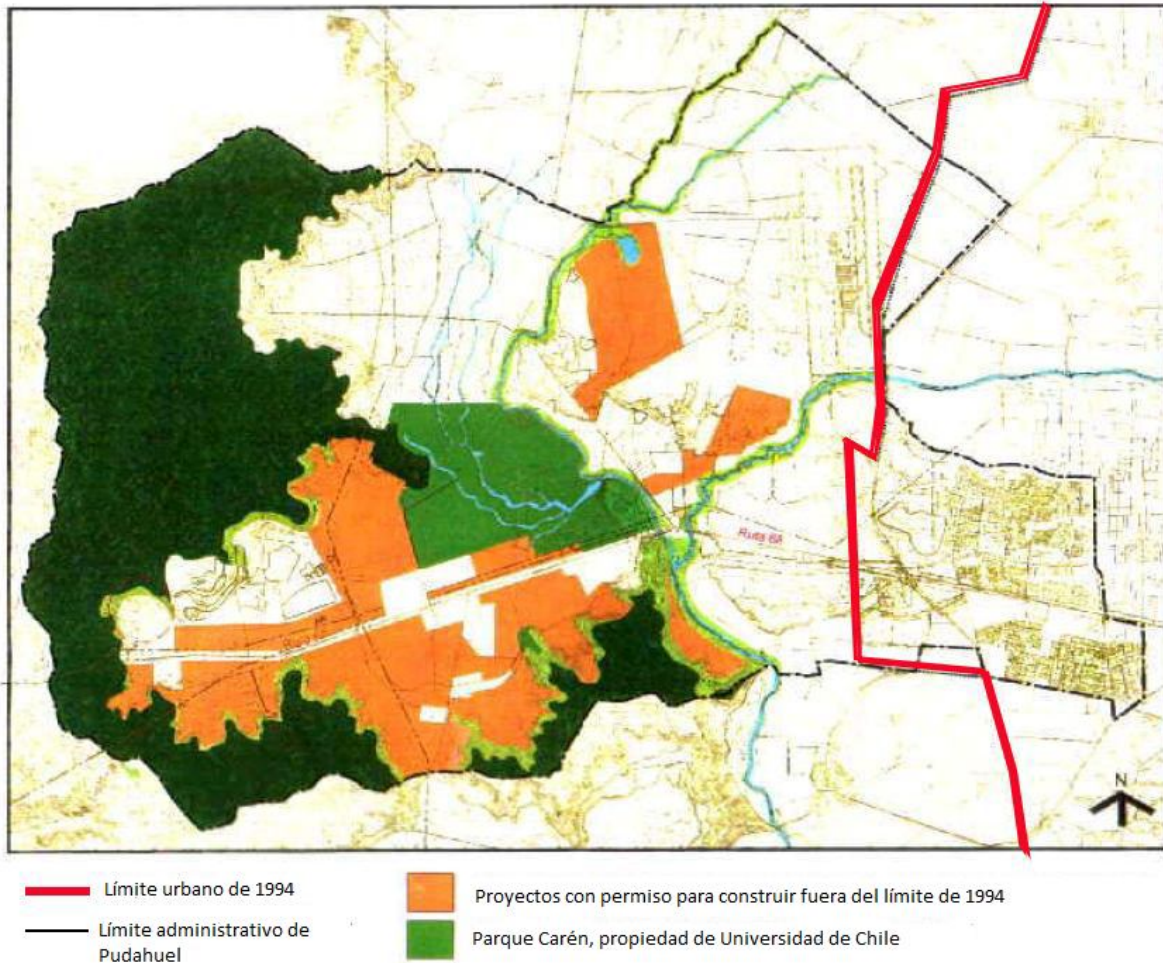
Sección 1

En esta sección, se exponen los factores endógenos y exógenos relevantes con el propósito de facilitar la comprensión del contexto del caso.

Pudahuel es una comuna se encuentra en el Valle de Santiago, la capital de Chile, en donde siempre ha predominado un ambiente natural y agrícola, con un pequeño centro de la ciudad rodeado de caminos rurales. Sin embargo, en su historia reciente, nuevas modas urbanas han fragmentado sustancialmente su forma tradicional de vida (Naranjo, 2006, p.294). Según datos de Geocities (2004), bajo la profunda reestructuración política y económica del país en 1979, las nuevas políticas urbanas, en una de las versiones más ortodoxas del neoliberalismo, redefinieron la planificación de Santiago y las estrategias urbanas. El antiguo cinturón verde de la ciudad se transformó en terreno fértil para el desarrollo urbano, donde se prohibió la intervención de las instituciones públicas en el mercado inmobiliario y de terrenos. La comuna de Pudahuel, sobre la cual cruzaba el cinturón verde, fue directamente afectada por el nuevo modelo urbano. Además, las políticas inmobiliarias trasladaron a las familias más pobres de las comunas de altos ingresos hacia el sector sudeste de Santiago; a muchas las trasladaron a una zona de Pudahuel conocida posteriormente como Pudahuel Sur. Adicionalmente, en los años 80, las nuevas políticas ambientales obligaron a muchas empresas a reubicarse

en las afueras de la ciudad y junto a una extensa red de carreteras, Pudahuel se volvió un sector muy atractivo por esta infraestructura. Estas políticas nacionales, que contaban con poca regulación y restricción en cuanto a la participación de actores locales en la planificación, iniciaron los conflictos sociales, ambientales y económicos que aún afectan a Pudahuel hoy en día. Esto también demuestra cómo las políticas de bienestar estaban subordinadas a un desarrollo más flexible, que daba importancia a los proyectos que fomentaban la oferta, lo que incrementó la actividad económica de la ciudad (Harding, 1997, p.294).

Después de la dictadura, un nuevo gobierno de izquierda se hizo con el poder en Pudahuel el año 1992. Johnny Carrasco, quien ganó con solo un 11,2% de apoyo popular, fue nombrado Alcalde, pero su nuevo gobierno tuvo una pequeña base de legitimidad, lo que finalmente fomentaría el conjunto de programas participativos futuros.



Mapa 1. Fuente: Ilustre Municipalidad de Pudahuel. Modificado por Juan Pablo Astorga.

El nuevo gobierno identificó cinco zonas significativas y conflictivas en Pudahuel. La primera es la zona de inundaciones. Debido a la depresión natural del valle, los ríos superficiales y subterráneos se concentran en Pudahuel, sobre extensas áreas con pumacita (mineral que hace impermeable a la tierra), lo que causó graves casos de inundaciones durante las épocas de lluvia. La segunda zona rodea al Río Mapocho. Las bajas regulaciones ambientales permitían a las industrias de once comunas evacuar sus desechos líquidos en los ríos, lo que afectó el hábitat natural de Pudahuel y acabó con la costumbre popular de usar

pozas como piscinas (también llamados “pozones”). La tercera zona es el Aeropuerto nacional, que es el único aeropuerto internacional de Chile y sus regulaciones de uso de suelo crearon un efecto cinturón para el desarrollo urbano de la comuna. Bajo la opinión de actores locales, el simple hecho de tener un aeropuerto, una autopista nacional y otra internacional atrae recursos y oportunidades económicas, que aumentan profundamente el potencial económico de Pudahuel. La cuarta zona es *Ciudad de los Valles*, que representa la nueva realidad social de la comuna, en donde las comunidades de clase media se vuelven parte importante de Pudahuel. La quinta zona es lo que el Centro de Pudahuel fue al comienzo. En los años 60 estuvo dividida en Pudahuel Sur y Pudahuel Norte por una carretera que llevaba a Valparaíso. Pudahuel Sur, lugar donde vivía la mayor parte de las familias con menores ingresos, fue apartada del sector de la comuna que se estaba desarrollando y fue excluida de la ciudad. Hasta ahora, el desarrollo urbano de Pudahuel no es fruto de la planificación, sino que es reflejo de una suma de actividades individuales en el territorio. Esta situación demuestra la necesidad de liderazgo y el acuerdo entre actores importantes, con el fin de tratar el alto nivel de conflictos ambientales.

En 1994, nuevas modificaciones en el PRMS³ añadieron otra capa de presión a los problemas existentes en Pudahuel. Antes de que ocurriera el vencimiento del antiguo PRMS, el gobierno local recibió y aprobó docenas de solicitudes de proyectos. Pero para el disgusto del gobierno local y la élite empresarial, el gobierno central introdujo un límite urbano que dejó la mayor parte de los proyectos fuera del área urbana. Esto también significó dejar un 12% de Pudahuel como área urbana y el

³ PRMS es la sigla para Plan Regulador Metropolitano de Santiago: es el plan maestro de Santiago y sus áreas colindantes dentro de la Región Metropolitana.

88% restante para usos agrícolas y naturales, cuando en realidad una parte considerable del área de agricultura es improductiva. Esta contradicción intergubernamental iniciaría la movilización de los actores locales y el comienzo de la coalición de Pudahuel.

En conclusión, antes de que se formara la coalición, el gobierno local de Pudahuel demostró poca capacidad de negociación (Kantor & Savitch, 2005, p. 143). Con poca legitimidad, y en una comuna donde el desarrollo está principalmente en manos de la élite empresarial, el gobierno local se encuentra en una posición de dependencia de recursos privados para cumplir sus compromisos (Davies, 2005, p. 254), y está abierta a políticas locales orientadas a la economía, al mismo tiempo que tiene una disposición para negociar. Esta posición explica las condiciones bajo las cuales el gobierno local comienza a promover activamente políticas orientadas al mercado.

Sección 2

Esta sección se centra en los acontecimientos y hechos que, cronológicamente, demostraron el nacimiento, la evolución y la conclusión de la Comisión Mixta de Urbanismo (desde ahora CM) de Pudahuel.

Las modificaciones en el PRMS de 1994 dejaron a numerosos inversionistas con un futuro incierto para sus inversiones. (Ver mapa 1) Al no tener el apoyo por parte del gobierno central para sus proyectos,

la élite empresarial buscó la empatía del gobierno local. El primero en iniciar las conversaciones con el gobierno local fue la élite empresarial⁴. Un importante arquitecto del sector privado con contactos en el gobierno local convenció a la élite empresarial de formar un grupo y organizó la primera reunión con el Alcalde de Pudahuel⁵. A pesar de que la mayoría de los proyectos estaba fuera de los límites urbanos, la élite empresarial esperaba que aprobaran sus solicitudes a través de la "ruta tradicional"⁶, lo que significó emplear la compleja LGUC⁷ para dirigir un cambio en el uso de la tierra y convertirla en terreno urbano. Este tipo de desarrollo imprevisto es una de las modas recientes por las cuales la expansión ocurre en Santiago. Esta práctica generalizada creó numerosos ingresos debido al cambio en el valor del terreno⁸. Este primer acercamiento revela el clima de informalidad e interdependencia entre el sector público y privado, en donde la baja intervención e intermediación institucional convirtieron al contacto personal en un aspecto relevante para las negociaciones.

La posición inicial de la municipalidad fue de no aprobar dichos proyectos por sus impactos negativos en una comuna delicada social y ambientalmente. No obstante, estaban en una posición poco favorable para las negociaciones, porque ya habían aprobado una gran cantidad de solicitudes de proyecto (Sur Profesionales, 2010, p5). Aunque todavía no contaban con una clara visión de qué pasaría con la comuna,

⁴ En esta tesis, Municipalidad y Gobierno local se utilizan con el mismo significado.

⁵ Entrevista con Marín, L: Junio de 2010.

⁶ Entrevista con Marín, L: Marzo de 2009.

⁷ Ley General de Urbanismo y Construcción: conjunto de leyes que regulan el entorno construido de Chile.

⁸ Entrevista con Marín, L: Marzo de 2009.

prosiguieron las reuniones con la élite empresarial (Sur Profesionales, 2010, p5). Este tipo de cercanía pública y privada se ha empleado en otras comunas de Santiago para dar forma a proyectos de manera creativa, usando la informalidad y la negociación para lograr objetivos acordados. Esto demuestra los esfuerzos de la municipalidad de Pudahuel hacia una coalición unida por actores y asuntos locales, con lo que se ha demostrado en otros casos que es sumamente influyente, como en el caso de Portsmouth o Atlanta.

En 1995, HIDRONOR, una gran empresa que implementaría una planta de tratamiento de residuos industriales en Pudahuel, recibió la aprobación del gobierno central para edificar su proyecto (Sur Profesionales, 2010, p5). El gobierno central localizó el plan de tratamiento a través del PRMS, y sin ninguna compensación, designó a Pudahuel como el lugar adecuado para esta infraestructura⁹. La comunidad reaccionó enérgicamente en contra de este proyecto, una protesta NIMBY, en donde se acusaba la falta de medidas de seguridad para proteger a la comunidad de una infraestructura ambientalmente peligrosa (Sur Profesionales, 2010, p5). Sin embargo, como menciona Burbank (2000, p. 352): frente a las fuertes sociedades público-privadas, las comunidades poseen poca influencia en cuanto a la forma en que se distribuyen las externalidades. Por último, el gobierno local sería blanco de críticas por no tomar el mando en la situación. No obstante, esta reacción entrega pruebas de la dinámica de los actores locales dentro de las comunidades.

El gobierno local estaba siendo presionado para actuar por grupos provenientes de los sectores empresariales y de la comunidad. En

⁹ Entrevista con Marín, L: Marzo de 2009.

Septiembre de 1995, el alcalde pidió una reunión interna entre los funcionarios públicos locales más importantes para discutir la situación (ACHM, 1999, p.1). Evaluaron dos opciones para el futuro de Pudahuel. Una opción fue permitir y aprobar los proyectos y acceder a que hubiera otro Pudahuel Sur. La otra opción era evitar dicho resultado y tratar de manejar los crecientes conflictos ambientales (Sur Profesionales, 2010, p4). Finalmente, se tomó la segunda opción: la acción más efectiva fue elaborar un nuevo plan maestro comunal que permitiera un ajuste del PRMS en cuanto a las condiciones reales del territorio local (ACHM, 1999, p1).

Hasta ahora se puede observar una interdependencia y una necesidad de forjar la cooperación entre el gobierno local, la élite empresarial y las comunidades locales. Actores dinámicos del sector empresarial y comunitario reconocen los atributos únicos de su localidad y realizan acciones por ellos (Holman, 2007, p.440), y conducen al gobierno local a participar como un actor relevante. Por lo tanto, estos acontecimientos son un reconocimiento de interdependencia.

Cerca de Noviembre del 1995, el alcalde anunció la creación de la Comisión Mixta (ACHM, 1999, p2). El gobierno local encontró rápidamente el artículo No. 49 de la LGUC (Marín, 2000, p. 4; Bresciani & Marín, 2000, p. 1; ACHM, 1999, p. 2), el cual les permitió crear un nuevo plan maestro local (que estaban obligados a hacer de todas formas) a través de una mayor participación pública y privada. La ley proporcionó una base jurídica para los dirigentes locales para actuar y seguir con los acuerdos informales sin intervención institucional por parte del gobierno central. Los funcionarios públicos deben formar parte del proceso de priorizar intereses entre los sectores participantes y definir las pautas para el Plan Regulador Comunal (desde ahora abreviado como PRC). La CM tenía que ser voluntaria y ad-honorem, lo

que permitía que el proceso fuera financiado por privados. Según Luis Marín, esta ley no se ha usado antes para solucionar las estrategias de una comuna, por tanto, el sólo hecho de emplearla es una innovación en cuanto a planificación (Marín, 2000, p. 4). El artículo 49 representa lo que Schuster (1995, p. 185) recomendaría: estimular a las comunidades activas a que integren proyectos en sus costumbres: una legislación que promueva a los actores locales a iniciar la participación en actividades inclusivas que beneficien al lugar.

A medida que prosiguieron las negociaciones, el acceso a conocimientos y habilidades por parte de las empresas comenzó a sobrepasar la capacidad del gobierno local para dirigir el proceso (Sur Profesionales, 2010, p.5). La falta de objetivo común y coordinación de la municipalidad empezó a debilitar el proceso. Mientras que el gobierno local solicitó que la élite empresarial reformara sus proyectos, a cambio les pidieron que fueran eficientes, lo que significó que los departamentos coordinaran sus acciones y que tuvieran una posición clara. Johnny Carrasco solicitó apoyo de todos los departamentos y los estimuló a que superaran las desconfianzas políticas que preocupaban a los funcionarios públicos opositores. Estos funcionarios públicos pidieron garantías, las que fueron aceptadas en el siguiente orden. Primero, los roles de ambas partes debían ser más específicos. Segundo, un técnico o profesional de cada departamento debe participar formando parte de una nueva Comisión Técnica (ACHM, 1999, p.5). Además, la Comisión Urbana Municipal¹⁰ fue creada con el fin de introducir las estrategias municipales en el proceso de negociación (Sur Profesionales, 2010, p.5). Según Luis Marín, se logró alcanzar el éxito al llegar a un consenso

¹⁰ Formada por tres directores de departamento del gobierno local.

entre los distintos profesionales, departamentos y grupos técnicos¹¹. Esto implicó la coordinación en una gran institución, que es un objetivo que no siempre se cumple. En palabras de Stone (2001), estos acuerdos internos representan la enmarcación del asunto que "... no solo destaca los propósitos generales y los hace llamativos, sino que además puede identificar qué funciones se desempeñarán y también cómo estas funciones encajan entre sí". (p. 23)

Las negociaciones del PRC se volvieron más inclusivas e informales dentro de la municipalidad. Poco después, algunos dirigentes sociales que trabajaban en la municipalidad supieron de la creación de la nueva CM y exigieron que se les incluyera (Sur Profesionales, 2010, p.5). En 1996 la CM invitó a los dirigentes principales de una Unión Comunal de Juntas de Vecinos al proceso de negociación. El resultado fue la visita diaria activa y semanal de dirigentes comunitarios en la municipalidad, que se convirtió en parte común del "panorama" (Sur Profesionales, 2010, p.6). A pesar de que la coalición se desarrolló, los acuerdos informales y colaborativos siguieron, donde el desborde de conocimientos vinculó los problemas de la comunidad a la toma de decisiones, y también donde tuvo lugar la enmarcación de los problemas.

Poco tiempo después, el Consejo Económico Social Comunal (Cesco) fue incluido en el proceso. No obstante, se pudo observar que los dirigentes comunitarios no contaban con la comprensión y el conocimiento específico para contribuir al proceso de negociación (Sur Profesionales, 2010, p.6). Por esta razón, cerca de Junio del 2006, se elaboró un plan para organizar y capacitarlos. Se convocó a ECO, una ONG especializada

¹¹ Entrevista con Marín, L: Marzo de 2009.

en formación de líderes y se organizó la Primera Escuela de Capacitación para Líderes, compuesta por 40 dirigentes comunitarios en aspectos de planificación, desarrollo comunitario, problemas ambientales y el rol de la sociedad civil (ACHM, 1999, p.6). Esto inició una transferencia de recursos empresariales en un conjunto de políticas socioeconómicas que, según informó un dirigente comunitario, facilitaron la comprensión y difusión de conocimiento acerca de procesos urbanos contemporáneos en todo Pudahuel¹². La iniciativa de compartir información es también un principio fundamental en economía urbana, que permite a los mercados funcionar de manera más eficiente y transparente.

Hasta ahora, el gobierno local ha expandido el número de participantes en la coalición, adaptando sus acuerdos para mantener su carácter informal y colaborativo. Como reacción a las demandas del sector privado, una nueva forma de cooperación dentro de la municipalidad produjo eficiencia y coherencia, lo que no se podría haber logrado sin cooperación. El resultado fue una reorganización de la coalición inicial, donde se incluyeron nuevas redes y se adaptaron acuerdos para mantener la diversidad de canales informales en la mesa de negociaciones (Holman, 2007, p.440).

La élite empresarial comenzó a financiar regularmente las actividades de la coalición. Cerca de Julio de 1996, la Corporación Juventudes Para El Desarrollo, JUNDEP, a petición de la Municipalidad había organizado seis seminarios nuevos en los que participaron 600 dirigentes y eventuales dirigentes sociales (ACHM, 1999, p.2). La idea central de los seminarios, que fue la *compensación*, se convertiría en el propósito común del proceso de Pudahuel: si se apoyaba el desarrollo urbano, no podía

¹² Entrevista con Torres, E: Agosto de 2010.

concluir en otra zona socialmente desfavorecida o la desaparición de los atributos rurales y naturales de Pudahuel. Como afirma Marín, el proceso debe tener en cuenta al Pudahuel Sur actual, en donde se entreguen las opciones de disfrutar la diversidad, el acceso a la salud, educación, trabajo, áreas verdes, arte, cultura, actividades recreativas, deportes y seguridad, además de “su herencia natural y agrícola” (Bresciani & Marín, 2000, p.12). Asimismo, la municipalidad recibió asesoría profesional, de empresas como MECSA¹³, para el desarrollo del PRC (ACHM, 1999, p.2). Se creó la Oficina de Planificación Urbana, que incluyó a nuevos profesionales y equipo, con una inversión de 220.000 dólares aproximadamente. Luego de las nuevas protestas de la comunidad contra los planes del gobierno central de implementar una planta de tratamiento de aguas y una gran estación de servicio nacional en Pudahuel, se levantó el antagonismo en contra del gobierno local. Para evitar que la comunidad se desvinculara de la coalición, se destinaron nuevamente los recursos empresariales y se dio comienzo a una nueva Escuela Comunal de Urbanismo (ACHM, 1999, p.2). El tema fue la planificación territorial y la gestión municipal, a la cual asistieron cerca de cien personas de la comunidad local. Como mencionó un ex consultor¹⁴ de la CM, la necesidad de transparencia es un aspecto fundamental para mantener el proceso bajo control. Como indica Stone (2005), los impactos de la política del gobierno dependen de la acción complementaria de fuentes no gubernamentales, con lo que “lograr un acuerdo con los que controlan los distintos niveles de la actividad económica” (p. 311) los ayudará a cumplir sus compromisos, siendo uno de ellos la participación. Por consiguiente, crear una red entre la

¹³ MECSA: una empresa de consultoría urbana contratada por el sector empresarial para desarrollar el PRC entre 1995 y 1998.

¹⁴ Entrevista con Echenique, M: Agosto de 2010.

comunidad y el sector privado a través de la municipalidad es parte de este acuerdo.

En este punto se decidió que mantener al margen de la mesa de negociaciones al gobierno central no era congruente con la idea de modificar el PRMS¹⁵. La municipalidad dio inicio, a través de vínculos políticos, a la cooperación con funcionarios públicos específicos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte¹⁶. El apoyo político y la transferencia de recursos (asesorías, transporte y diseño de la infraestructura) aumentaron la competitividad en Pudahuel, al mismo tiempo que su control sobre los activos locales. Este ministerio contribuyó al aumento del “efecto de atracción” (Stone, 2001) de la coalición, al exigirles a las agencias de bienes raíces a que ajusten y adapten sus proyectos a las políticas de estándares de vivienda pertenecientes al nuevo PRC.

En marzo de 1998, se reestructuró una vez más la coalición, debido a un inconveniente en la relación municipal y empresarial. La municipalidad finalizó su contrato con MECSA, los asesores que llevaron a cabo el PRC (Sur Profesionales, 2010, p.7), con el argumento de que ellos representaban solamente los intereses de las empresas. La discusión se centró en cómo se iba a utilizar el terreno: la élite empresarial defendió su derecho inherente de desarrollar sus recursos, a lo que la municipalidad respondió que este desarrollo no debe duplicar las zonas favorecidas actuales. Para establecer relaciones, el sector empresarial ofreció más autonomía en materia de planificación para el gobierno

¹⁵ Entrevista con Marín, L: Marzo de 2009.

¹⁶ Entrevista con Marín, L: Junio de 2010.

local¹⁷, lo que implicó la construcción de un departamento separado con equipo, profesionales y los programas computacionales más recientes para las tareas de planificación del PRC (Sur Profesionales, 2010, p.6). Los funcionarios locales serían responsables de concluir el proceso de planificación. La falta de voluntad generalizada de estos funcionarios para trabajar horas extras para el PRC contribuyó a separar de manera interna al grupo PRC del resto de la municipalidad. Se acordó solicitar que un Director de Confianza del Alcalde dejara el cargo administrativo y comandara el nuevo proceso. La élite empresarial financió los sueldos, pero el departamento de finanzas de la municipalidad se encargó de la contabilidad. Una comisión interna evaluaría la congruencia de los programas y sus finanzas. El impacto de los lazos en las relaciones público-privadas se ha vuelto un factor relevante para mantener la cohesión, puesto que moviliza recursos e incluso modifica la estructura de poder, la forma de colaborar, al mismo tiempo que avanza hacia la autonomía. Además, comprometerse a cooperar conlleva grandes gastos; requiere financiamiento constante y limita la libre acción de los actores (Stone, 1989, p.7).

En 1998, una breve intervención de un funcionario del gobierno central introdujo un nuevo modelo urbano que se convirtió en la solución para el problema de compensación de Pudahuel. El modelo, llamado PDUC¹⁸, no sólo supuso modificar físicamente los proyectos, sino que intentó hacer responsable al sector empresarial de los costos de desarrollo¹⁹, lo que solucionó el problema de quién correría con estos gastos en la

¹⁷ Entrevista con Echenique, M: Agosto de 2010.

¹⁸ Proyecto de Desarrollo Urbano Condicionado.

¹⁹ Entrevista con Bresciani, L.E.: Julio de 2010.

comuna. Esto permitió finalizar el PRC cerca del año 2000. El documento ACHM (1995, p.5) lo estipula de la siguiente manera:

“Una vez alcanzado el proyecto PRC a través de un consenso... la coalición favorece el establecimiento de un modelo de cooperación que incluya dos aspectos relevantes dentro de un solo marco: el desarrollo social y el desarrollo económico local. Desde este punto en adelante, se debe lograr la necesidad de institucionalizar los acuerdos a través de la creación de un nuevo agente de desarrollo, un agente que tome la forma de una corporación”.

Esta declaración demostró la necesidad de continuar la coalición en una forma más autónoma. Cerca del año 2002 se creó CODESUP, o la Corporación para el Desarrollo Sustentable de Pudahuel (ACHM, 1999, p.5). Es una corporación sin fines de lucro financiada por la élite empresarial y otorgó a los acuerdos informales de la coalición la independencia que sus participantes necesitaban. Según Bresciani²⁰, CODESUP representa la continuidad de la coalición.

Finalmente, dentro de cada uno de los acontecimientos seleccionados se ha identificado más de uno de los diez puntos. Asimismo, la evolución de todos los acontecimientos muestra cómo la confianza y el acuerdo se fueron formando; por consiguiente, todos son relevantes para apreciar estas dos características esenciales de Régimen. Esto podría llevar a la comprensión de las características de Régimen, a lo que Stone (2001, p.21) afirma que están fundamentalmente interrelacionadas. Otros puntos que sucesivamente aparecen en todo el caso es el establecimiento de acuerdos, actores dinámicos y la cooperación.

²⁰ Entrevista con Bresciani, L.E.: Julio de 2010.

Además el análisis revela que muchos de los conflictos entre funcionarios públicos fueron causados por el hecho de que estaban siendo financiados por la élite empresarial, con todas sus implicaciones, lo que supuso un cambio en donde se favorecían las políticas orientadas a la economía. Sin embargo, el apoyo por parte de los gobiernos locales a la élite empresarial muestra un cambio evidente de gobierno local a un agente activo que promueve políticas productivas (Harding, 1997, p. 295), en donde no sólo se apoyan las actividades administrativas, sino que se fusionan gracias a las contribuciones creativas para generar soluciones. Este conflicto interno también es evidente cuando el grupo PRC tuvo que trasladar su área de trabajo, que al principio estaba dentro de una estructura institucionalizada, para luego trabajar en una oficina más independiente como la que tiene ahora: una corporación compuesta de representantes públicos y empresariales que trabajan en el piso administrativo del Aeropuerto. Lo que es particularmente evidente es la intención abierta de la coalición para dirigir el desarrollo local, una decisión para trabajar en conjunto que no fue inducida deliberadamente por el gobierno central, con lo que señaló la debilidad en la capacidad de controlar la economía urbana sin la ayuda de un actor local (John, 1997, p.41; Viesti, 2002, p.474).

Sección 3

En esta sección se examina la coalición en cuanto a sus principales impactos entre 1994 y 2010. La presentación del PRC supuso la realización de uno de las prioridades principales entre los objetivos en común. Sin embargo, la promesa de respetar los acuerdos e

implementar el PRC aún es el propósito común que le da sentido a la coalición. Aunque se han identificado algunos problemas, la coalición todavía es capaz de movilizar recursos y poder, establecer la continuidad y la autonomía del proceso.

Con el modelo PDUC, la élite empresarial obtuvo dos resultados de sus proyectos: algunos recibieron la aprobación del gobierno central para construir, mientras que otros no²¹. No obstante, Bresciani²² reconoce que el proceso de Pudahuel se convirtió en una oportunidad para rediseñar el PDUC:

“Evidentemente, la creación de normas para el PDUC en el 2002 y su aprobación redujo las tensiones (la de los actores locales en Pudahuel)... Pese a que la mayoría de ellas (normas del PDUC) no fueron pensadas para Pudahuel... la experiencia en Pudahuel y en otras comunas periféricas fue muy útil para su diseño”.

Paradójicamente, la élite empresarial financió un proceso que se volvió útil para rediseñar las herramientas más nuevas para controlar el desarrollo urbano en Chile²³, con lo que se alcanzó un resultado positivo para la ciudad (Holman, 2007, p.440). Asimismo, el resultado de la élite empresarial demuestra cuán sensible es la planificación centralizada para ejercer presión sobre los sistemas, lo cual favorece a algunas empresas por sobre otras²⁴. Aunque el caso de Pudahuel aún apoya la

²¹ Entrevista con Fernández, J.: Agosto de 2010.

²² Ex Director de la División Nacional de Desarrollo Urbano, MINVU.

²³ Entrevista con Fernández, J.: Agosto de 2010.

²⁴ Entrevista con Echenique, M.: Agosto de 2010.

idea de un cambio de gobierno a gobernanza (John, 2001, p.40), también aclara la trascendencia del cabildeo en la permeabilidad (Kantor & Savitch, 2005, p. 136) de la toma de decisiones local y como un factor que explica la forma de las ciudades.

En escala local, la coalición logró implementar sus propias políticas, lo que mejoró la calidad de vida, haciéndola comparativamente mejor que en otras comunas de bajos ingresos. Las políticas afectaron los estándares de vivienda y adaptaron la infraestructura a las características únicas de la localidad, tales como las inundaciones y las evacuaciones de aguas lluvias. La coalición también se involucró en soluciones creativas para los proyectos que estaban estancados debido a la mayor restricción de las políticas del PRC. El proyecto ENEA, que en su diseño inicial habría favorecido conflictos respecto del modo de emplear el suelo, recibió soluciones específicas sobre el uso del terreno con el fin de evitar dichos resultados. Se destinaron áreas a viviendas sociales y económicas que fueron exitosas. Además, se implementaron los programas de empleo para reducir la cesantía en la comuna. Actores de la coalición convencieron a diversos empresarios locales a que integraran a un mínimo de trabajadores de la comuna en su personal de trabajo para incrementar el empleo local²⁵. Finalmente, las empresas adoptaron el hábito de ofrecer puestos de trabajo a través de la municipalidad, un sistema que aún se utiliza en la actualidad²⁶. En conclusión, la coalición fue un ejemplo de dar forma a un proyecto de acuerdo a los asuntos relevantes que afectan a la comuna y acordados según el propósito común, con lo que se lograron resultados que de otra forma no habrían sido posibles.

²⁵ Entrevista con Marín, L.: Marzo de 2010.

²⁶ Entrevista con Molina, M.: Julio de 2010.

El financiamiento de las actividades de la coalición requería una toma de decisiones eficiente, una necesidad que provino de la asignación de una persona que manejara fondos de manera rápida. Un funcionario público fue electo para administrar una cuenta bancaria abierta por los dirigentes empresariales, en donde con un simple trámite administrativo se asignaban fondos para programas pequeños²⁷. Este nivel de confianza entre los actores del sector público y privado se debe a la experiencia y legitimidad que se consiguió en el proceso y los años de colaboración, un sistema que hoy en día caracteriza a CODESUP.

De acuerdo a Luis Marín, el concepto compensado de crecimiento es el legado principal de la CM y atañe a cómo se distribuyen de modo desigual las externalidades en Santiago. Los asuntos centrales de la CM están enraizados en dos patrones de la urbanización. El primer patrón es cómo la administración privada permite el crecimiento de la ciudad sin tener que asumir las responsabilidades de las externalidades²⁸. El segundo patrón pertenece a las poderosas asociaciones entre el gobierno central y las grandes empresas privadas que localizan sus proyectos sin tomar en cuenta apropiadamente las consecuencias sociales y ambientales²⁹. Desde esta perspectiva, la CM de Pudahuel representa los movimientos anti-desarrollo de Burbank (2000, p.352), que estaban en contra de la acción coordinada de la cooperación entre el estado y las empresas. Sin embargo, tiene dos diferencias. En primer lugar, busca seleccionar y controlar la producción social local (Harding, 1997, p.293). La causa principal de esta actitud se debe a la intención imperante de las empresas de proteger el valor de sus activos a través

²⁷ Entrevista con Marín, L.: Junio de 2010.

²⁸ Entrevista con Echenique, M.: Agosto de 2010.

²⁹ Entrevista con Bresciani, L.E.: Julio de 2010.

de la coalición (John, 2001; p.42b). En segundo lugar, al igual que un régimen cooperativo, su legitimidad, poder y recursos son mayores que los casos de Burbank, por tanto ofrecer un panorama alternativo es posible y se puede preservar su esfuerzo a lo largo del tiempo.

Después de la disolución de la CM, la mayor parte de los actores relevantes siguió trabajando en conjunto a través de CODESUP³⁰. Incluyeron asuntos educacionales y de patrimonio como prioridades en su agenda. El consenso general de que Pudahuel es fundamental para la expansión económica de Santiago ha priorizado estratégicamente las áreas para el desarrollo económico local, demostrando también la “fusión entre el gobierno local y el mercado en una economía de mercado altamente competitiva” (John, 2001, p.40). Luego de años de movilizar recursos para las políticas del PRC, emergieron estrategias para mantener el atractivo de la comuna. CODESUP finalmente participó en el cambio del aspecto de una comuna marginalizada a un lugar sostenible para vivir³¹. Fomentar el concepto de compañías socialmente responsables atrajo de manera exitosa nuevas empresas a la coalición y programas educacionales acerca de la compensación en la planificación fueron de utilidad para exponer los logros de la coalición. CODESUP fue una consecuencia de la evolución de la coalición y aún influye en la planificación de Pudahuel.

Se pueden identificar otras debilidades en el proceso, las cuales afectan finalmente la cohesión del régimen. Primero, el desarrollo urbano ejerce presión en el uso de áreas que aún contienen grandes comunidades rurales. La persistente resistencia de estas comunidades a participar en

³⁰ Entrevista con Fernández, J.: Agosto de 2010.

³¹ Entrevista con Molina, M.: Julio de 2010.

el diseño de las políticas relativas al patrimonio que protegen su estilo de vida, puede preparar el terreno para marginalizarlos de toda retribución del desarrollo urbano³². Segundo, la cohesión del gobierno local puede generar nuevamente conflictos si nuevos desafíos vuelven a aparecer en Pudahuel. Tercero, aunque los acuerdos han tenido capacidad de aguante (Stone, 1989), las negociaciones fueron dirigidas por líderes fuertes y su consiguiente remplazo puede cambiar el comportamiento creativo (John, 2001, p.41; Harding, 1997, p.294) de la coalición y, en consecuencia, la orientación social/mercantil de las políticas (Kantor & Savitch, 2005, p.143). Estos factores pueden debilitar la enmarcación del problema y preparar el terreno para el deterioro del régimen (Stone, 2001, p.23), siendo el ejemplo más significativo el de la cohesión institucional.

En general, los impactos confirman que los resultados de Pudahuel no habrían sido posibles sin una coalición colaborativa. Aunque los resultados de la élite empresarial fueron divergentes, la coalición definió una agenda e implementó un conjunto de programas concretos a través de un propósito común coherente que respondió a las necesidades locales. A pesar de que los resultados de los proyectos revelan la capacidad del gobierno para circunscribir la toma de decisiones local, fue la legitimidad de la coalición y la forma cooperativa la que justificó el uso y la modificación del modelo PDUC. El flujo estable de recursos que mantiene en el tiempo a los programas creativos (John, 2001, p.41) supone que no puede ser considerado como un caso de coaliciones debilitadas postuladas por Burbank (2000, p.352). En la actualidad, CODESUP es relevante porque engloba la capacidad de compromiso de los actores relevantes, mantiene la tarea de unir los problemas

³² Entrevista con Molina, M.: Julio de 2010.

importantes a programas y preserva la efectividad para solucionar problemas de la coalición (Stone, 2001, p.21). En conclusión, la coalición tiene una capacidad de durabilidad (Stone, 2001, p.21) y efectividad que aún opaca a las debilidades identificadas. Sin embargo, se necesita más tiempo para evaluar completamente si en realidad debilitan la coalición. Por ahora, la coalición no se considera débil.

Sección 4:

En esta sección el objetivo es evaluar qué tan bien se pueden identificar los diez puntos en el caso estudiado. Cada uno de los diez puntos es discutido en un párrafo, de acuerdo a los acontecimientos y hechos recogidos en las secciones anteriores, para destacar con la mayor claridad posible los “aspectos menos notorios de los acuerdos gubernamentales a nivel local” (Holman, 2007, p. 440).

Punto 1:

Hay cinco características que reúnen un conjunto de acuerdos a través de los cuales se gobierna una comunidad (Stone, 2001, p.21). En primer lugar, debe organizarse una agenda, la cual se puede reconocer en la sección de Acuerdos Principales del documento ACHM (anexo 2). En segundo lugar, los acuerdos tienen estabilidad y en el caso de Pudahuel, CODESUP está a cargo de mantener la red activa. En tercer lugar, los acuerdos tienen una fundación transversal (Stone, 2001): CODESUP, una organización sin fines de lucro, administrada por actores del sector público y privado, actualiza su agenda y lleva a cabo la tarea de enmarcar los propósitos, enlazándolos con recursos para la implementación de programas (Stone, 2005, p.23). En cuarto lugar, los

acuerdos son informales, una característica recurrente en todo el proceso y presente en CODESUP, que no tiene el poder de mando para dirigir los acuerdos en su totalidad. En quinto lugar, los acuerdos tienen un carácter productivo y actualmente CODESUP administra un flujo constante de programas que mantiene el proceso de enmarcación y las redes activas. Esto también demuestra que hay una base estable para la cooperación. En conclusión, aunque ha habido un cambio de empresas y actores a través del tiempo, la manera de solucionar problemas se mantiene. Este punto se considera identificable.

Punto 2:

El propósito común, que es desarrollo y compensación, se reconoce en los documentos de investigación existentes, entrevistas de actores relevantes y presenta el curso de acción mencionado en la sección dos. La misión de CODESUP manifiesta este propósito: “para solucionar los problemas económicos y sociales de Pudahuel que surgen del desarrollo a través de la cooperación pública y privada”³³. El documento ACHM (1999, p. 4) también especifica el propósito general cumplido (Stone, 2001, p. 21) de la coalición: alcanzar la participación pública en todos los procesos, autonomía para la coalición, un nivel más alto y cohesión económica y social, crear una diversidad de mecanismos de compensación y garantizar que las empresas contribuyan a estos mecanismos y soluciones. Los programas de la coalición tienden a asegurar el crecimiento económico, revelando la cohesión y el papel fundamental de la élite empresarial en el Régimen (John, 2001, p.48).

³³ *MISION*. (2009). Obtenida el 22 de Agosto del 2010 de <http://www.codesup.cl/codesup/index.php?menuPage=5&tipoMenu=G>

Sin embargo, la inesperada demanda para establecer una nueva forma de colaboración puso énfasis en la relación entre agrupaciones de departamentos y funcionarios. Aunque el Alcalde finalmente puso orden a los criterios divergentes y aseguró las transformaciones necesarias que mantuvieron la fuerte presencia institucional (Stone, 2001), el tamaño y la diversidad del gobierno local al final causaron efecto, utilizando de manera más efectiva el propósito común.

Punto 3:

En este punto, Holman se refiere al concepto de carácter único de una localidad (2001, p. 52), o a las condiciones que hacen posible que los regímenes emerjan de ellas. En el caso de Pudahuel, se identificaron varios factores fundamentales, tanto exógenos como endógenos. Los factores exógenos son los efectos de la planificación desregulada del Plan Regulador Intercomunal de Santiago, año 1990 y la ubicación de grandes proyectos urbanos sin considerar sus consecuencias ambientales y sociales. Ambos otorgan una gran libertad empresarial para desarrollar la ciudad sin compensar las externalidades negativas del proceso, en donde particularmente Pudahuel fue afectado por estos factores. Posteriormente fueron los efectos restrictivos del PRMS del año 1994. Los factores exógenos presionaron a los actores locales para que se movilizaran a la acción. Tres sectores locales reaccionaron ante esta presión y buscaron colaboración. La élite empresarial de Pudahuel buscó el apoyo del gobierno local para encontrar una solución para sus proyectos postergados. Su interés común y acceso comparativamente mayor a recursos y aptitudes mantuvo las negociaciones a su favor durante la mayor parte del proceso. El sector público consideró la voluntad para trabajar de la élite empresarial como una oportunidad de

introducir reformas sociales a sus proyectos. Al principio las comunidades no fueron incluidas. Una vez que las élites públicas y empresariales formaron una coalición firme, la municipalidad atrajo a las comunidades a través de los dirigentes locales y programas educacionales. Estos tres sectores finalmente alcanzaron un nivel de cooperación que superó la desconfianza y reajustaron la forma centralizada de planificación que se les había impuesto.

No obstante, se pueden identificar algunos límites en la capacidad de los actores para trabajar. El primero es solucionar la contaminación ambiental. La contaminación producida fuera de Pudahuel, como es el caso de la que se produce en las once comunas que aún contaminan los ríos, esteros y canales que corren por Pudahuel, necesita la intervención de un funcionario superior del gobierno para coordinar una solución. El segundo límite es la reducida voluntad política para crear políticas de conservación que mantengan los atributos rurales y naturales de la localidad. La disminución en el uso de terreno para el desarrollo supone un alejamiento de los programas de la coalición orientados al comercio. Tercero, se piensa que Pudahuel Sur es un problema que la coalición no está enteramente preparada para solucionar. Posee un gran nivel de segregación espacial, por tanto, mejorar la conectividad y la infraestructura pública es donde se dirigen las políticas de la coalición. En conclusión, Los actores locales actúan y reconocen los atributos locales, pero al momento de solucionar problemas ambientales, la orientación económica de la coalición tiende a mantener a las políticas ambientales más costosas como objetivos secundarios.

Punto 4:

La coalición captó recursos y capital a través de diferentes iniciativas. Físicamente hablando, su mayor ventaja comparativa es la combinación de grandes cantidades de terreno de bajo costo y la infraestructura vial que mantiene a estas áreas bien conectadas al resto del valle. Sin embargo, la Diputación de Cáceres, de España, apoyó el modelo de Compensación de la coalición porque ésta garantizó una "...capacidad política para usar la negociación de recursos" (Kantor & Savitch, 2005, p. 147), que aseguró un nivel aceptable de gobernanza sobre el desarrollo urbano. Además, tener el único aeropuerto internacional de Chile impulsa las actividades económicas no sólo en Pudahuel, sino que en otras comunas también, lo cual es nacionalmente estratégico para el capital y trabajo móvil. Los conflictos sociales y ambientales de Pudahuel al principio ahuyentaron a las iniciativas empresariales, pero con una administración coordinada de los recursos locales y un conjunto coherente de políticas socio-económicas, la cara de Pudahuel como una zona desfavorecida cambió sustancialmente. El conocimiento recopilado a través del proceso de la coalición y sus resultados visibles se convirtieron en una herramienta de marketing para conservar el flujo de inversiones en la comuna. La mayor parte de la nueva inversión provino de las mayores demandas por parte de empresas privadas (Kantos & Savitch, 2005, p.143). Las políticas del PRC hicieron que los proyectos en Pudahuel fueran en general más caros al aumentar el precio de los terrenos y al afectar a los recursos locales debido a la cercanía con áreas de mayor valor. Se debe mencionar que hay muchos proyectos iniciales de la élite empresarial que aún encuentran resistencia por parte de distintos niveles del gobierno. A pesar de que haya condiciones del mercado que apoyan el crecimiento urbano, los mecanismos intergubernamentales (Kantor & Savitch, 2005, p. 145) dejaron a estos proyectos atrapados en la transición del plan maestro de Santiago. Desde el punto de vista económico, esto supuso costos a mediano plazo

para Pudahuel porque redujo las inversiones provenientes de grandes proyectos. Pero desde el punto de vista social, significó beneficios a largo plazo a través de la regulación sobre los tipos de proyectos que permiten captar capital móvil y recursos.

Punto 5:

Las fuertes presiones en zonas desfavorecidas, donde las formas colaborativas de gobernanza parecen ser la solución lógica, no siempre han iniciado coaliciones (Stone, 2001, p. 23). La colaboración intersectorial autónoma, con un fuerte liderazgo y un claro propósito común, lograron planificación de largo plazo y reestructuraron profundamente un objetivo alcanzable (Stone, 2001, p. 30). Los regímenes requieren una enorme cantidad de tiempo, esfuerzo e inversión económica, y una vez que la colaboración se encuentra en un nivel avanzado de los acuerdos, salirse del camino tiene más costos que quedarse en él (Stone, 1989). Aunque sea necesario que transcurra más tiempo para evaluar qué tan consistentes son los impactos de la coalición, la estable fundación público-privada ha respondido eficiente e inclusivamente a las presiones del desarrollo. En este sentido, la naturaleza de la colaboración tiene poder para solucionar problemas, lo que es sumamente relevante si la coalición se considera fuerte.

Punto 6:

Es común que la literatura sobre el Régimen Urbano mencione casos donde la confianza existía antes de la formación del régimen, pero no es el caso en Pudahuel. Los lazos se formaron en pocos años, bajo presión y a través de la diplomacia, sobrellevando las diferencias ideológicas. En

algunas ocasiones hubo retrocesos, reflejando negociaciones de preferencias individuales (Holman, 2007, p. 440). Los lazos se crearon además dentro de la red de cada sector, donde las comunidades, la autoridad local y la élite empresarial persuadieron internamente a su grupo para adoptar una postura concreta. El motivo que invitó a los actores a negociar fue que cada sector exigió activamente formar parte de la solución, en donde la interdependencia mantuvo una actitud de escucha. Dos acuerdos fueron particularmente relevantes para infundir confianza dentro y entre las redes. Un factor fue el compromiso en donde cada acuerdo negociado sería respetado y apoyado por todos. El otro sería mantener la rendición de cuentas a través de todo el proceso.

Punto 7:

Ya que la CM activamente buscó la creación del PRC, se compartieron los recursos de un sector a otro, permitiendo inclusión y eficiencia en el proceso. El sector privado financió el acceso para dirigentes y comunidades locales a información necesaria para el proceso participativo. Sin esta ayuda, el PRC no habría sido entregado eficientemente al gobierno central. Por otro lado, las habilidades del gobierno local y su conocimiento identificaron con rapidez el artículo 49 del LGUC, lo que inspiró acuerdos adecuados tanto financieros como legales, para garantizar la participación y la transparencia. La comunidad a su vez ha apoyado los resultados de la coalición al reelegir a Johnny Carrasco cinco veces como Alcalde. Ellos legitiman el proceso y permiten que el equipo del PRC siga dirigiendo. Estos recursos movilizadas por los tres sectores han permitido el sistema de enmarcación de la coalición (Stone, 2001, p.20) para que funcione de

manera efectiva e informal. Por lo tanto, los recursos movilizados han fortalecido la naturaleza participativa y productiva de los acuerdos.

Punto 8:

Los tres sectores utilizaron sus redes para reforzar los acuerdos de la coalición y aumentar su poder de negociación (Kantor & Savitch, 2005). El gobierno local, por ejemplo, obtuvo el apoyo de las agencias de gestión gremial y planificación tales como SOFOFA, Fundación Lo Aguirre y el Ministerio de Obras Públicas. Los dirigentes comunitarios llamaron a las organizaciones locales y a todos los barrios a participar. La élite empresarial consiguió agencias altamente calificadas para apoyar las tareas de planificación del PRC. En general, el sector empresarial ha tenido una visión clara, competitiva y pragmática que los vincula sólidamente. En la actualidad, no se ha sabido de conflictos entre la élite empresarial, lo que los hace el grupo más cohesivo de la coalición. A través de los dirigentes comunitarios y funcionarios públicos, la élite empresarial tuvo acceso a otras agencias, lo que extendió su influencia sobre otras áreas de Pudahuel. Además, el control sobre recursos para programas aseguró que su interés estuviera la mayor parte del tiempo completamente integrado en las acciones de la coalición. A pesar de que la coalición trascendió dentro y fuera de Pudahuel, los resultados contrastantes de los proyectos mostraron que tan permeables (Kantor & Savitch, p.136) son las localidades a las presiones externas. Actualmente, en circunstancias menos conflictivas, se usa una cantidad reducida de agencias, aunque la diversidad de empresas que representan a la coalición hoy en día ha aumentado. Este punto también se identifica, pero es más débil que los demás.

Punto 9:

La utilización del Artículo 49 supuso la creación de una estructura inclusiva para formular un PRC, en donde los funcionarios públicos participaron de parte de la municipalidad. Se pueden identificar cuatro etapas para explicar la evolución hacia una coalición autónoma. La primera es cuando se usaron las dependencias municipales para establecer relaciones informales con la élite empresarial. Está caracterizada por la dificultad de la municipalidad para responder eficientemente a un sector privado arrollador que llevó la toma de decisiones al PRC. La segunda etapa comenzó con una transferencia de recursos empresariales para mejorar la infraestructura municipal e integrar asesorías. Aunque se logró una entrega eficiente, esto acentuó las diferencias entre el grupo del PRC y el resto del personal de la municipalidad, quienes cuestionaron el alto nivel de participación de la élite empresarial en actividades que tradicionalmente eran llevadas a cabo por el gobierno local. En la tercera fase, luego de haber adquirido legitimidad con las comunidades, el grupo del PRC se desvinculó espacial y financieramente de los departamentos municipales. Finalmente, logrado el objetivo del PRC y los PDCU, en la cuarta fase se creó CODESUP. La corporación, a través de sus redes, logró adquirir un despacho en el piso administrativo del aeropuerto, donde desarrolla actividades en la actualidad. Una vez que la institución adquirió poder y aprendió del proceso, su nivel de cooperación aumentó, por lo que requirió un cambio en la estructura cooperativa. Esta transformación institucional demostró el nivel de capital humano y social alcanzado por la coalición.

Punto 10:

Stone (1989) señala al principio de incentivo selectivo como la capacidad de atraer a las entidades cívicas a la coalición gobernante (p. 193). Él describe a este principio como una forma efectiva de disciplina, también expresada por la idea de “acompañar para llevarse bien”. En este sentido, un factor que mantuvo la disciplina de la coalición fue el compromiso de respetar todos los acuerdos logrados durante las negociaciones. Como Luis Marín menciona, esto fue lo más difícil de alcanzar. Ningún promotor, dentro o fuera de la coalición, fue obligado legalmente a tomarlos en cuenta. Sin embargo, respetar el PRC tuvo el beneficio de adquirir una mejor reputación y acceder a una red de élites de contactos con empresas privadas a través de CODESUP. Otro factor fue el efecto gravitatorio de la coalición (Stone, 1989, p.193), capaz de dar forma a los proyectos privados de acuerdo a las nuevas políticas de Pudahuel. Esta actitud de “acompañar” (Stone, 2001) al régimen o la voluntad de los actores de aceptar “algo más altruista... como un incentivo de parte de los que tienen el poder” (Holman, 2007, p. 446b) se puede identificar en ambos factores.

Conclusiones:

Finalmente, se pueden destacar muchos conceptos del régimen desde el análisis, lo que revela algunas características únicas del caso estudiado. (1) La cooperación público-privada no fue iniciada por ningún programa formal o por iniciativa del gobierno central. Comenzó de manera informal, caracterizada por la interdependencia y la cooperación. (2) El concepto de desarrollo con compensación se convirtió en el propósito común de la coalición, el que fue legitimado después de abundantes programas de participación comunitaria. (3) Cada sector no sólo buscó apoyo dentro de sus grupos para el bien de la coalición, sino que

además introdujeron una diversidad de agencias y recursos complementarios, los que a su vez aumentaron sus capacidades de negociación. (4) Las políticas de la CM buscaban políticas redistributivas y económicas para equilibrar el desarrollo urbano a través de una fundación público-privada que respondiera de forma coherente al patrón desintegrador del desarrollo urbano en Santiago. (6) Para infundir confianza, se crearon acuerdos de palabra y capacidad de atracción (Stone, 1989, p. 193), formando una amplia gama de redes públicas y privadas que aseguraban que la toma de decisiones tuviera impactos en Pudahuel. Hoy, la coalición es visible a través de CODESUP, que aún mantiene la forma inicial de trabajo informal y cooperativa.

No obstante, algunos puntos, como los relacionados al propósito común (p1), actores dinámicos (p3) y la atracción de capital móvil (p4) han demostrado debilidades. El primer aspecto se refiere a la cohesión institucional y sus efectos sobre el uso de un propósito común. El segundo aspecto se refiere a la "permeabilidad" (Kantor & Savitch, 2005, p. 136) de las localidades, o qué tan alto los niveles de estructuras gubernamentales circunscriben la capacidad de actuar de los actores locales. El tercer aspecto se refiere a cómo algunas prioridades tienden a tener más prioridad que otras (Stone, 2001) y en este caso, cómo las políticas económicas tiene mayor importancia por sobre las sociales. En conclusión, el estudio no ha fallado en ninguno de estos diez puntos, en donde se identifican las características esenciales de régimen. Sin embargo, se deben reconocer debilidades específicas para comprender la fuerza de la coalición.

Capítulo 3:

Conclusiones:

Entonces, ¿es posible reconocer un régimen en Pudahuel? Cuando se revisaron los diez puntos en la Sección 4, casi todos fueron bien evaluados. Sin embargo, los enfoques han destacado tres debilidades que se deberían tener en cuenta para este caso estudiado. Estos se refieren a la “permeabilidad” (Kantor & Savitch, 2005, p. 136) de las coaliciones; cómo las coaliciones orientadas a los negocios dan forma a los tipos de políticas implementadas (John, 2001, p. 42); y cómo la cohesión institucional define la forma en la cual se logra el propósito común. La coalición no es “híper-pluralista” (Dowding, 2001, p.7), donde el sector más fuerte es la élite empresarial y el menos poderoso es la comunidad. No obstante, las comunidades locales consideran que la coalición es exitosa y que ha influido al cambiar positivamente las condiciones de vida y no sólo el valor de los terrenos. La conclusión general es que, a través de los diez puntos, se identifica un régimen.

En términos de los impactos, las pruebas indican que una coalición fuerte, capaz de controlarse y adaptarse a las circunstancias cambiantes que surgen a través del tiempo. Las debilidades identificadas son límites fijados por asuntos de participación, cohesión interna y cómo el comportamiento de los miembros afecta la creatividad de las políticas (John, 2001, p.41). Esto puede finalmente reducir “la capacidad de la coalición para adaptarse a las circunstancias cambiantes” (Stone, 2001, p. 20). Sin embargo, con el tiempo ha predominado una agenda definida, programas concretos y un propósito común coherente.

Además, como se mencionó en la Sección 3, los aspectos relevantes como el flujo estable de recursos y la respuesta adaptativa a las condiciones cambiantes de Pudahuel (John, 2001, p. 41c) respaldan la identificación de un Régimen. Aunque los sectores empresariales tuvieron resultados divergentes, sus programas financiados trascendieron a las nuevas políticas urbanas nacionales. A pesar de que se requiera más tiempo para evaluar completamente la fuerza, cómo las preocupaciones del Régimen se especifican como propósitos, vinculados y redefinidos para la acción (Stone, 2001, p.20), le permiten ser categorizado como fuerte.

Como se menciona en la Sección 2, CODESUP fue creada porque era necesario establece una fundación autónoma que mantuvieran vivos los acuerdos del PRC. La existencia de la corporación no sólo revela una relación público-privada duradera de la CM, sino que además es importante debido a que heredó la responsabilidad de mantener a los actores relevantes comprometidos con la coalición, conservando la tarea de unir asuntos relevantes a programas y de preservar la efectividad de la coalición en la solución de los problemas (Stone, 2001, p. 21). Con estas circunstancias y responsabilidades en mente, se puede concluir que CODESUP tiene relevancia en la toma de decisiones de Pudahuel, y aún mantiene las tres características fundamentales de Régimen que han prevalecido durante toda la relación público-privada desde 1994: confianza, informalidad y cooperación.

En la sección 1 dos factores se pueden identificar como estructuras externamente impuestas que predisponen a los actores locales a formas particulares de comportamiento que ejercen influencia en el desarrollo urbano (Harding, 1997, p. 294). Se ha comprobado que ambos conjuntos de políticas urbanas impuestas por el gobierno central son contradictorios. Evidencian las dificultades de controlar el crecimiento

urbano y la entrega eficiente de políticas sin participación de actores clave y conocimiento creado localmente (Viesti, 2002, p. 474). Este control político sobre la economía urbana resulta ser frágil (John, 2001, p.40) cuando lugares como Pudahuel crearon un Régimen y lograron dar una forma nueva al modelo de desarrollo del gobierno central. La creación de una nueva agencia (el Régimen), el cambio de un patrón formal de planificación, el compromiso del gobierno local en una economía de mercado altamente competitiva y la creación de estrechas relaciones entre los encargados locales de tomar decisiones para solucionar el problema central de la planificación, son todas características que demuestran el cambio de gobierno a gobernanza (John, 2001, p. 40).

Por último, la Teoría del Régimen ha entregado una perspectiva que facilitó el hallazgo de factores claves que forman e impactan a Pudahuel. La formación del Régimen es más una excepción que una regla en la ciudad, aunque se hayan identificado patrones de gobernanza local como una reacción ante las presiones nacionales y globales en otras comunas pobres del valle³⁴. Pero casos excepcionales de colaboraciones como en el caso de Pudahuel han impactado más allá de sus límites administrativos. Por lo tanto, se espera que este caso estudiado arroje luz sobre los factores clave que los actores locales deberían tener en cuenta al implementar iniciativas socioeconómicas relacionadas a los asuntos de distribución y de segregación social.

³⁴ Entrevista con Bresciani, L.E. Julio de 2010

Entrevistas

Sr. Bresciani, Luis Eduardo, Arquitecto, Director Nacional de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y Secretario Ejecutivo de la Reforma Urbana, en Santiago de Chile. Entrevista realizada en Santiago, entrevistado el 22 de julio del 2010.

Sr. Echenique, Marcial, arquitecto, Profesor de Utilización de Terrenos y Estudios de Transporte, Universidad de Cambridge, Departamento de Arquitectura, Cambridge, Reino Unido. Entrevista realizada en Londres, entrevistado el 4 de agosto del 2010.

Sr. Fernández Soto, Julio, Director de una empresa inmobiliaria local, dirigente empresarial relevante durante la coalición y fundador de CODESUP. Entrevistado el 6 de agosto del 2010.

Sr. Marín Salazar, Luis, Sociólogo, Director Ejecutivo de CODESUP, sede en Pudahuel, Santiago de Chile. Entrevista realizada en Santiago, el 5 de Marzo del 2009.

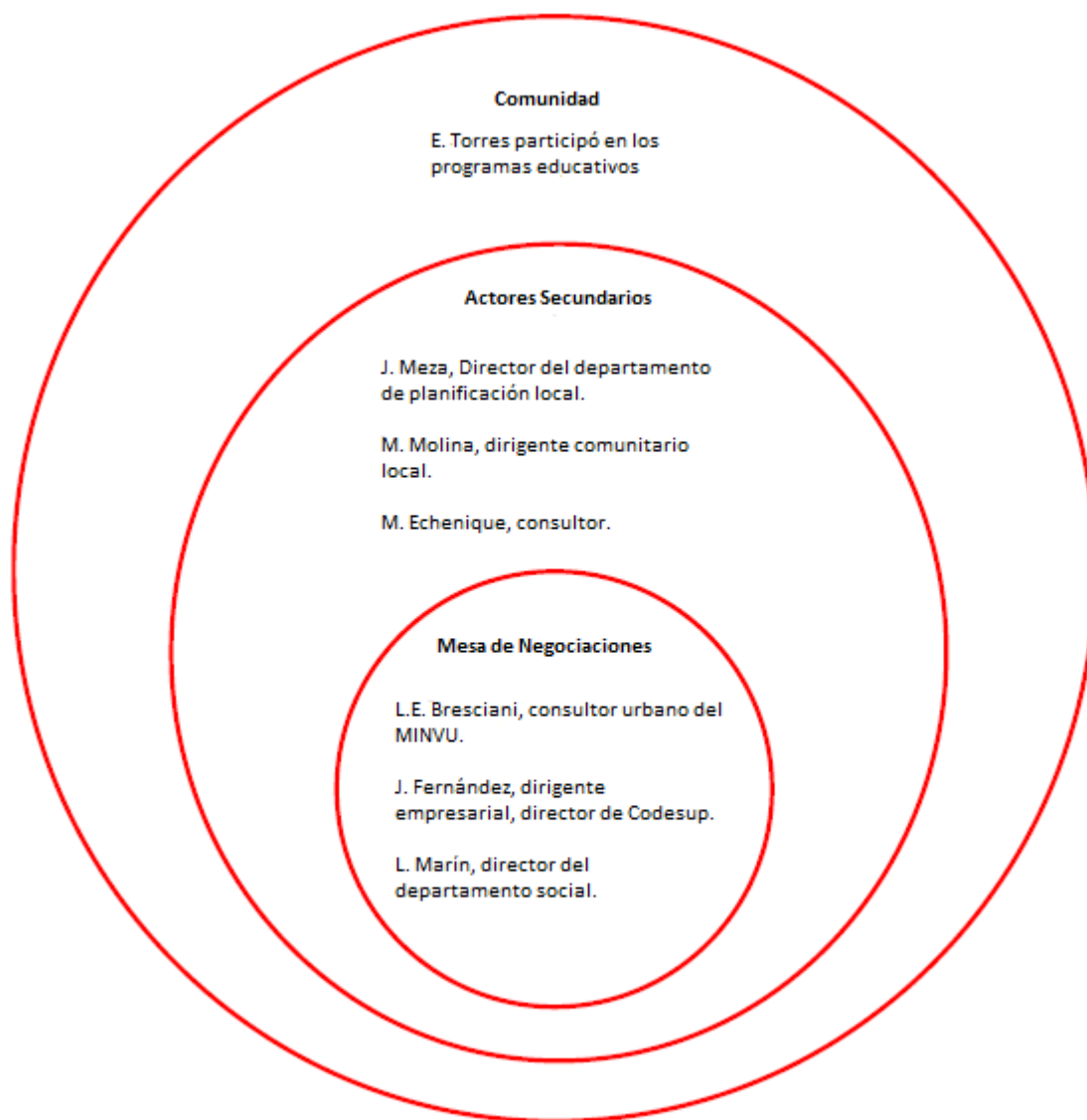
Sr. Marín Salazar, Luis, Sociólogo, Director Ejecutivo de CODESUP, sede en Pudahuel, Santiago de Chile. Entrevista realizada en Londres, el 2 de junio de 2010.

Sr. Meza, Jorge, Profesional de Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAN, de la Ilustre Municipalidad de Pudahuel, Pudahuel, Santiago de Chile. Entrevista realizada en Santiago, el 15 de julio del 2010.

Sr. Molina Retamal, Miguel, dirigente comunitario local y conductor del Juzgado de Policía Local de Pudahuel, Pudahuel, Santiago de Chile. Entrevista realizada en Santiago, el 15 de julio del 2010.

Sr. Torres Valenzuela, Enrique, Dirigente vecinal rural, reside en Pudahuel. Participante activo de los programas educacionales implementados durante la Comisión Mixta de Pudahuel entre 1994-2000. Entrevistado el 1 de Agosto del 2010.

Esquema de entrevistas de acuerdo al nivel de influencia en las negociaciones



Anexo 1: Los diez puntos del Marco Conceptual, por Nancy Holman, 2007, p. 440.

Anexo 2: Documento traducido: ACHM, (1990). Proyecto Plan Regulador Ciudadano. Santiago, Chile: Asociación Chilena de Municipalidades.

Anexo 3: Protocolos de entrevista.

ANEXO 1:

Nancy Holman, 2007, "Siguiendo las señales: Aplicación del análisis del Régimen Urbano a un estudio de caso del Reino Unido" *Journal of Urban Affairs*. p. 440, Vol 29/ No.5 /2007.

1. Un conjunto de acuerdos o relaciones a largo plazo a través del cual una red informal de actores locales, tanto del sector público como el privado y posiblemente voluntarios y/u otras organizaciones, toman algunas decisiones gubernamentales para su comunidad.
2. Hay una agenda, propósito o visión que está plenamente definida.
3. Los actores dinámicos son capaces de reconocer y actuar sobre los atributos únicos de su localidad (John, 2001, p. 52).
4. Se busca capital móvil y recursos externos con el propósito de lograr un resultado positivo para la ciudad.
5. La colaboración produce resultados que no serían alcanzables al mantenerse independiente.
6. La cooperación dentro de la red se crea en base a relaciones de confianza (que a menudo existen antes del régimen) y es una negociación de preferencias individuales. Es el motivo que lleva a los actores a negociar.
7. Los recursos complementarios, es decir, habilidades relevantes, experiencia y finanzas adecuadas junto con objetivos congruentes, ayudan a dar forma y a fortalecer la naturaleza de los acuerdos.
8. Los acuerdos reciben apoyo de las redes complementarias de agencias y la participación de actores de la coalición dentro de esas

agencias, de modo que los intereses comerciales se integran de forma relativa.

9. La coalición no se encuentra formalmente dentro de una estructura institucionalizada del gobierno local, a pesar de que algunos de sus miembros lo estén, y en general va a actuar en representación de o en coordinación con esas instituciones.

10. Los incentivos selectivos pueden ingresar a las negociaciones.

Anexo 2

ASOCIACION CHILENA DE MUNICIPALIDADES (ACHM)

IULA / SACDEL

PROGRAMA EXPERIENCIAS RELEVANTES EN GESTION MUNICIPAL

AREA DE GESTION: DESARROLLO TERRITORIAL

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA

"PROYECTO PLAN REGULADOR CIUDADANO"

I. MUNICIPALIDAD DE: PUDAHUEL

PROVINCIA: SANTIAGO

REGION: METROPOLITANA. XIII

INGRESO EN EL BANCO DE EXPERIENCIAS: Junio de 1999

RESUMEN:

La I. Municipalidad de Pudahuel, se ubica geográficamente en la Provincia de Santiago, Región Metropolitana. XIII.

Gentilicio: Pudahuelino Pudahuelina

Con la entrada en vigencia plena del *Nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS)*, el 4 de noviembre de 1994, la I. Municipalidad está obligada a elaborar un *Plan Regulador Comunal* conforme a los criterios del nuevo instrumento regional. Por otra parte algunos propietarios habían obtenido Permisos de Edificación acogidos al entonces *Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS)* en el área que posteriormente el PRMS excluye.

Esto origina una situación de doble normativa que se contradecía mutuamente y que era necesario resolver. Cabe señalar que los permisos otorgados conforme a lo establecido tanto por el PRIS, como por el Estatuto Administrativo y la Ley General de Urbanismo y Construcción, potencialmente implican el surgimiento de más de 25.000 nuevas viviendas sin ninguna planificación estructuradora que le garantizara a la Municipalidad una ciudad coherente urbanística y socialmente eficiente. Ello naturalmente, es concebido como una amenaza por parte de profesionales y directivos vinculados al tema los que le proponen al Sr. Alcalde una acción de acercamiento para reorientar dicha situación convirtiéndola en oportunidad. Así lo comprende el Sr. Alcalde y sugiere la realización de un encuentro de trabajo con los propietarios involucrados con la finalidad de evaluar

alternativas que permitieran un acercamiento de posiciones entre la autoridad regional del ramo y la comuna.

ITINERARIO DE LA EXPERIENCIA:

- Se constata la contradicción de visiones respecto del territorio comunal entre la SEREMI MINVU (Secretaría Regional Ministerial Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y la Municipalidad el año 1993 1994. La administración local hace presente mediante diversos informes su discrepancia con el tratamiento del 88% del territorio que resulta finalmente, excluido al desarrollo urbano basándose en estudios de riesgos naturales no actualizados
- Septiembre 1995: El Alcalde convoca a una jornada de trabajo a empresarios en la cual se concuerda que el camino más eficaz es la elaboración de un nuevo Plan Regulador Comunal que favorezca un ajuste del PRMS a las condiciones reales del territorio, la comuna y la región.,
- Noviembre de 1995, Creación de la Comisión Mixta de Urbanismo, instancia contemplada en el artículo 49 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, por medio de la cual se invita a empresarios inmobiliarios a colaborar en la implementación del proyecto.
- Junio de 1996 se organiza, con el apoyo de ECO, la "Primera Escuela de capacitación para Lideres Comunales, que reúne a 40 dirigentes en torno a temas estratégicos: Desarrollo Comunal, Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Rol de la Sociedad Civil.
- Agosto de 1996, mediante resolución de COREMA (Comisión Regional del Medio Ambiente) se autoriza la instalación de la primera planta de residuos industriales del país lo que confirma las amenazas

contenidas en el PRMS. Movilización ciudadana que no alcanza resultados, lo que hace comprender que la única solución para erradicar la amenaza de nuevos gravámenes territoriales es la modificación legal de la discriminación: El PRMS.

- Noviembre de 1996, se establece convenio de cooperación entre el sector privado y sector público mediante el cual se definen las funciones y competencia de cada actor. El Municipio consagra la autonomía en materia de planificación urbana.
- Noviembre de 1996. Inicio de Ciclo de 6 Seminarios de Desarrollo Urbano y Gestión Municipal organizados por el municipio y asesorado técnicamente por JUNDEP. Participan 600 dirigentes sociales de todo el espectro comunitario.
- Diciembre de 1996. Se concuerda la contratación de consultoría de alto nivel técnico y político que facture el plan conforme a los lineamientos definidos por la administración municipal. Inicia obras en enero de 1997.
- Febrero de 1997. Con ocasión de la presentación del estudio de impacto ambiental del Gasoducto GAS ANDES a la comunidad, el Concejo Municipal acuerda reiterar su decisión de llevar adelante la confección del Plan y convoca a integrarse a la Comisión Mixta a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y al Consejo Económico Social, los que eligen delegados que se integran con plenos poderes.
- Agosto de 1997. Primera presentación del trabajo de la consultora a la comisión. Primeras discrepancias con el producto planteadas por los representantes municipales y de la comunidad.
- Noviembre de 1997 Primera Escuela Comunal de Urbanismo organizada por la Municipalidad. asisten más de 100 líderes locales,

los que se capacitan en temas relativos al ordenamiento territorial y la gestión municipal.

- Diciembre de 1997. Se acentúan las discrepancias entre los asesores externos y el municipio. Se conviene una proposición de compromiso que mitigue distancias.
 - Abril de 1998. Finaliza la Consultoría por diferencias insalvables. Se inicia nueva etapa en la que se acuerda reforzar con profesionales a la municipalidad para que sea esta la que elabore el proyecto de plan.
 - Julio de 1998. Se retoma la elaboración del Plan con un nuevo equipo liderado por un comité de coordinación Estratégico presidido por el señor Alcalde e integrado por el SECPLA, el Director de Obras, la Directora Jurídica y un Coordinador Estratégico que actúa como Director Ejecutivo. Este funciona una vez por semana evaluando los avances y provocando las rectificaciones administrativas, técnicas y políticas.
 - Enero de 1999-. Entrega de propuesta de Zonificación Preliminar a la Comisión Mixta.
 - Mayo de 1999. Entrega de Malla Vial a la Comisión Mixta
-

LOS PRINCIPALES ACUERDOS FUERON LOS SIGUIENTES:

- Que la elaboración de un Plan Regulador Comunal requería de tres áreas de trabajo que había que crear y gestionar: Jurídica, Técnica y Estratégica.
-

- Que la participación ciudadana durante todo el proceso de elaboración es fundamental para legitimar social y políticamente el nuevo Plan Regulador Comunal.
 - Minimizar los conflictos locales que inevitablemente acompañan a las decisiones de reordenamiento territorial y canalizar adecuadamente las energías comunales detrás de la *propuesta* ante las autoridades regionales.
 - Que el desarrollo urbano emergente recogerá la vocación de servicio regional que la comuna puede desempeñar por sus condiciones de emplazamiento.
 - Que el desarrollo urbano emergente será compensador de los déficits históricos de la comuna de Pudahuel, favoreciendo el surgimiento de núcleos urbanos integrados socialmente y con autonomía económica.
 - Que la participación privada en la promoción y gestión de los nuevos asentamientos asumirá las externalidades que éstos provoquen a través de mecanismos institucionales que cooperen con la labor del municipio (Fondos de Infraestructuras, Corporación de desarrollo). La alianza establecida es estratégica.
-

Finalmente que es indispensable la interacción con todos los organismos públicos que participan en la evaluación de los diversos aspectos del Nuevo Plan a fin de coordinar metodológica y políticamente el proceso de facturación del Proyecto.

La iniciativa es operacionalizada por la Dirección de Obras y por la Dirección de Desarrollo Comunitario integrándose también la Dirección

jurídica. Los directivos de estas tres unidades son nombrados representantes municipales en la Comisión Mixta. Posteriormente se crea un *Comité de Coordinación Estratégica, integrado además por la SECPLA, que ha monitoreado el proceso.*

OBJETIVOS

Los objetivos formulados en el inicio fueron:

- Lograr que la autoridad sectorial respectiva (SEREMI MINVU) se dispusiera a concordar con la Municipalidad los ajustes que requiere el PRMS y que comprometió revisar el Gobierno Regional en 1994, estampando tal acuerdo en la Memoria Explicativa de este instrumento.
 - Defender el territorio de la Comuna de Pudahuel mediante un nuevo instrumento de ordenamiento territorial que mitigara usos permitidos en el PRMS considerados perniciosos (instalación de macro infraestructuras sanitarias, tales como vertederos y plantas de tratamiento; cárceles, cementerios, depósitos de combustibles.)
 - Regularizar situaciones que se contradecían en la práctica tales como la normativa del nuevo PRMS y los derechos adquiridos de los propietarios que obtuvieron Permisos de Edificación a través de un nuevo instrumento de regulación local.
-

DIFICULTADES QUE DEBIERON SUPERAR

- Escasez de recursos financieros para acondicionar a la municipalidad, tanto en términos infraestructurales como tecnológicos. Calidad de la información para planificar, equipamiento

computacional y, particularmente, la contratación de las asesorías que supone la elaboración de la propuesta.

Se resuelve, estableciendo un convenio de cooperación por medio del cual el sector privado apoya financieramente a la Municipalidad para construir dependencias que acogerán al equipo de urbanismo; adquirir equipamiento y programas computacionales de última generación para la tarea de planificar, contratar las asesorías técnicas necesarias y apoyar la labor comunitaria que requiere socializar una propuesta. La administración local se hace responsable de cumplir un programa de trabajo que concluye con la elaboración de una propuesta. Por cierto, la administración Local no renuncia a la autonomía en las decisiones de planificación para lo cual se reserva la Dirección General del Proyecto.

- Oposición interna de directivos y profesionales municipales, que se estructuró en torno a la desconfianza respecto del papel del sector privado, los temores de una futura división comunal y la capacidad institucional para salvaguardar la imagen alcaldía y del Concejo Municipal.
-

Se resuelve en dos formas: Primero mediante el convenio en el cual queda registrado transparentemente los compromisos de las partes, su naturaleza y alcances. Segundo, integrando en la evaluación de la propuesta, mediante comisiones técnicas a todos los directivos y profesionales a fin de asegurar la participación interna.

- Resistencia de la comunidad organizada a integrarse en un proyecto en el cual participan los "ricos"
-

- *Se resuelve mediante múltiples iniciativas educativas, por una parte y, finalmente, integrando a los líderes comunales a la Comisión Mixta en igualdad de condiciones. También se empleó el mecanismo de las Comisiones Técnicas, para evaluar los avances de la propuesta, instancias que han permitido conocer detalladamente las implicancias de las propuestas y compartir aprehensiones y aportes-*
-

LOGROS ALCANZADOS CON RESPECTO AL OBJETIVO INICIAL.

- Hacer operar en forma institucional un mecanismo ciudadano de planificación territorial contemplado en la Ley de Urbanismo y Construcción, la Comisión Mixta de Urbanismo, nunca empleado.
- Favorecer la constitución de un modelo de cooperación público privado que ha ampliado su accionar hacia otros temas relevantes de la gestión municipal: Desarrollo Social, Desarrollo Económico Local. La reflexión ha derivado en la necesidad de institucionalizarlo mediante la creación de un nuevo Agente de Desarrollo, tipo Corporación.
- La Municipalidad cuenta con dependencias y equipamiento computacional que están sirviendo para fines municipales anexos a la Planificación Territorial.
- La Municipalidad ha logrado que el Proyecto de Plan Regulador sea un tema transversal que articula consensos respecto de la *imagen futura de la comuna*.
- La Municipalidad ha logrado otorgarle un nuevo sentido al accionar de las Juntas de Vecinos y al CESCO al incorporar la planificación del

territorio comunal. Existe un mayor interés de las organizaciones de base en capacitarse y en desempeñar roles de representación en estas instancias. Así lo indica la elección de la Directiva de la Unión de Juntas de Vecinos de 1999 en la que participan más de 138 dirigentes contra 65 que participaron en la elección anterior, y en la ratificación de al menos dos de los anteriores integrantes de la mesa.

- La Municipalidad ha logrado mostrar autonomía en la tarea de planificar respecto de sus asociados asegurando que la propuesta sea un esfuerzo colectivo que responde a un proyecto de Imagen Objetivo construido con las organizaciones de bases comunitarias. Se ha ciudadanizado la planificación territorial.
 - La Municipalidad ha administrado los aportes privados en forma transparente, conforme a los habituales procedimientos de control de la administración pública, y ajustándose a las programaciones acordadas con la Comisión Mixta.
-

DEBILIDADES

- Falta de experiencia en la tarea de dirigir un Proyecto de la envergadura de este Plan. Mecanismo concertado requiere destrezas tecnológicas especiales que no estaban instaladas plenamente y que se superaron sólo con trabajo de equipo.
 - Rigidez administrativa municipal, que obstaculizaba con procedimientos engorrosos la gestión del proyecto.
 - Escasa comprensión del Rol del territorio en la planificación del sector. Tendencia a confundir el Plan Regulador con un Plan de Desarrollo, sobrevalorando la real funcionalidad del proyecto.
-

- Inscripción del accionar del equipo municipal responsable del proyecto en las Claves de Poder Interno. Se percibió a este equipo como núcleo del poder e influencia privilegiado sobre la autoridad política local.
-

FORTALEZAS:

- Disposición del Alcalde a liderar el proceso.
 - Visión flexible y oportuna del Alcalde y Concejo Municipal frente a la concertación Sector Público - Sector Privado.
 - Compatibilidad de visiones respecto al desarrollo social y territorial entre directivos claves.
 - Voluntad de subsanar las dificultades que implicaba esta experiencia por parte de directivos y profesionales municipales. Aporte de técnica jurídica en la elaboración de convenios que garantizaran transparencia de la gestión del proyecto.
 - Generosidad y confianza de los detractores iniciales. Concedieron "beneficio de duda".
 - Liderazgos comunitarios motivados, abiertos, críticos y sistemáticos.
-

RESULTADOS RELEVANTES:

- Validación del artículo 49 de la Ley General de Urbanismo y Construcción que posibilita la institucionalización de la participación ciudadana en la elaboración de instrumentos de ordenamiento

territorial a través de Comisiones Asesoras Mixtas (público y privadas).

- Fortalecimiento de la capacidad municipal para interactuar con agentes privados en la tarea de planificar y gestionar el desarrollo comunal. Conversión real, y no sólo formal, en agente de desarrollo local.
- Fortalecimiento de la participación social en la gestión municipal, tanto en la planificación como en la administración.
- Una propuesta estratégica consensuada que orientará el accionar de públicos y privados por los próximos 15 años.
- Compromiso real por internalizar los costos sociales del desarrollo urbano por parte de los promotores privados

EJECUTORES: (36)

RESPONSABLE: *Luis Marín Salazar* *Sociólogo*

Camilo Ruiz Laulié *Arquitecto*

CARGO: *Coordinador Proyecto Plan Regulador*

Director de Obras Municipales

DIRECCION: *San Pablo N° 8444*

FONO: *56 - 2 - 643 12 43* *FAX 56 - 2 - 649 25 72*

CORREO ELECTRÓNICO: *dom@entelchile.net*

ALCALDE DE PUDAHUEL. Sr. JOHNNY CARRASCO CERDA

ACHM/ IULA SACDEL

AAL

ANEXO 3

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 1

Nombre: Luis Marín Salazar

Cargo: Director de CODESUP y funcionario público que participa en las mesas de negociaciones de la Comisión Mixta de Urbanismo durante 1995 y 2002.

Fecha: 05/03/2009

Años de Servicio: 15

Detalles del contacto: Luis.marin@cipdel.cl

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga.

Estas grabaciones fueron realizadas el 25 de abril del año 2009, durante una clase del Diplomado en Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano Local en la Región Metropolitana, que se realizó entre marzo y noviembre del 2009. Fue organizada por CODESUP, localizada en UAHC, y financiada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Luis Marín Salazar, ex director de CODESUP, es el profesor de la clase. Él explica la evolución de la coalición público-privada de Pudahuel y las lecciones que se pueden sacar de ella para otros funcionarios públicos. Se han extraído las ideas y citas principales.

A. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

1. En relación con las laxas leyes del PRMS sobre los estándares de construcción. “Para aumentar la cantidad de casas construidas, se reducen los estándares de calidad. (Pero) Ellos (el gobierno central y los líderes empresariales) apenas nos consultan algo acerca de la planificación...” Como resultado de la baja calidad de la urbanización, “(se crean) guetos o lugares ocupados por comunidades sin ciudadanos”.

2. En cuanto a la Comisión Mixta de Urbanismo y su capacidad para actuar y cambiar a Pudahuel: “La planificación es un acto político. Sin nuestra voluntad política, no habríamos alcanzado los objetivos”.

3. Respecto a la discusión propuesta a la comunidad y el propósito común de la coalición: “Eso (el desarrollo con compensación) fue un debate muy importante, además de quién tiene el derecho a decidir cómo se hace el desarrollo... La solución es evitar otro Pudahuel Sur”.

4. En referencia al sistema de utilización de límites urbanos en Santiago: “Lo que no queremos es modificar nuevamente el límite urbano, ya que genera ganadores y perdedores”.

5. En relación al carácter productivo de las políticas de mercado y el apoyo del gobierno local para este tipo de orientación de planificación en Pudahuel. “Todas las actividades humanas generan externalidades; la pregunta es quién es responsable de ellas (las externalidades)”. Se hicieron todos los modelos matemáticos y variables del PDUC.

6. En relación a cómo los diversos intereses se mantienen conectados y a tiempo para lograr objetivos a largo plazo: “Si no creáramos

transparencia desde el principio del proceso, las consecuencias que tendríamos que soportar habrían sido enormes”.

B. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la Entrevista?

Las grabaciones de la clase demostraron diversos temas que ayudaron a comprender cómo evolucionó la coalición, al mismo tiempo que causaron impacto en Pudahuel y en los instrumentos de planificación metropolitana.

1. **El nuevo gobierno local de Pudahuel:** Johnny Carrasco fue elegido por un 11,2% de la población votante de Pudahuel. Esto hizo al nuevo gobierno sentir que contaban con poca legitimidad para implementar programas.

2. **La división de Pudahuel.** Durante los años 80 y debido a la gran cantidad de gente que habitaba en Pudahuel, la comuna fue dividida en tres sectores, con lo que se crearon las comunas de Cerro Navia y Lo Prado, separadas de Pudahuel. Se piensa que esto redujo la capacidad de la comuna de crear una identidad y su poder para actuar.

3. La comuna tiene 5 zonas identificables: La nueva Ciudad de Los Valles de Pudahuel, representando a la nueva clase media. El Aeropuerto y las áreas circundantes: esto tiene una influencia considerable sobre la planificación el Pudahuel. "Causa transformaciones aunque el gobierno local no lo quiera. El aeropuerto por sí solo crea un nodo en el sistema de comunicación global que existe hoy en día". Independientemente de la planificación local, es considerado por los actores locales como un generador de oportunidades, lo que resulta en la percepción de que las influencias globales dirigen la orientación

económicas de las comunas y sus políticas existentes. Otras comunas desarrollaron estrategias económicas basadas en la influencia del área de los aeropuertos, a través de autopistas metropolitanas alrededor de las ciudades, lo que permitió la construcción de zonas industriales por todas estas carreteras. **Pudahuel Norte y Sur**. Ambas partes fueron divididas por la carretera en los años 80. Desde 1992 hasta 2002 la población aumentó aproximadamente en 100.000 personas. Hasta el año 2002, apenas había capacidad para atender casos de emergencia en Pudahuel Sur debido a la escasa infraestructura pública y su reducida conectividad con los servicios que se entregaban en Pudahuel Norte. También carecía de infraestructura para fines educacionales, con instalaciones que sólo cubrían el 30% de la infraestructura escolar requerida. Otro caso de mala infraestructura y viviendas públicas de bajo costo es el de las "casas Copeva", que afectó a 3000 casas. **Área de El Noviciado**: es el lugar donde se mantiene el estilo de vida rural tradicional. Uno de los problemas de esto es que las familias de bajos ingresos en esta área son vulnerables, y son desplazadas por la orientación expansiva de la ciudad. Otra zona menos mencionada es el **Centro Nuclear**, que tiene un poder similar al centro nuclear de UCLA. Se creó un radio de 3 Km. alrededor por esta peligrosa actividad.

4. **Contaminación**: Los pozones, balnearios y paseos locales fueron muy populares en Pudahuel. Hoy, once comunas contaminan el Río Mapocho, por lo que todas sus aguas están llenas de suciedad. Apenas hay funcionarios públicos que hagan los debidos controles. Un funcionario público, un hombre de 53 años, menciona que "a los funcionarios públicos les cierran las puertas de las industrias en la cara cada vez que llegan a controlar las emisiones contaminantes".

5. **Modelo clásico de crecimiento urbano en Pudahuel**: cuatro empresas inmobiliarias fueron las propietarias de la mayor parte de los

proyectos de vivienda en Pudahuel Sur y, en consecuencia, de los resultados de la comuna en términos de habitabilidad. Todos estos proyectos fueron diseñados de acuerdo a las leyes ambientales y de construcción local, pero eran sumamente laxas y generaron un grupo de proyectos habitacionales no planeados, que la comunidad y el gobierno local no estaban totalmente de acuerdo en aceptar.

6. El problema del PRMS de 1994: El límite urbano presentado en el PRMS de 1994 dejó a Pudahuel con un 12% de desarrollo urbano. Pero el resto de Pudahuel no estaba estudiado adecuadamente, ni considerado a través de información más detallada de la que disponían los actores locales. Este hecho demuestra la menor participación de los gobiernos locales en la coordinación de requisitos locales y planificación metropolitana, además de cuán permeable es el gobierno local a la planificación del gobierno central.

7. Estrategias para impedir la implementación de la planificación del gobierno central: para prevenir la instalación de una planta de tratamiento de residuos sólidos por parte del gobierno central en Pudahuel, usaron el concepto de aeropuerto seguro para detener la construcción de dicho proyecto en la comuna. Algunas aves vuelan alrededor de los depósitos de basura, y al estar cerca del aeropuerto, representan un riesgo para los aviones.

8. Vertederos ilegales: A lo largo de muchos caminos rurales hay una cantidad creciente de basura botada ilegalmente en los costados, lo que es un patrón de uso incontrolado en Pudahuel y requiere financiamiento e intensivo control para detenerlo. La comuna vecina de Quilicura posee tiraderos cubiertos con dos metros de tierra, pero en la actualidad tiene un efecto negativo en Pudahuel, porque obstruye las evacuaciones

naturales de agua en el área. Hoy esta es una zona altamente contaminada por la concentración de agua sucia en ese lugar.

9. **El Persa en el centro de la comuna:** Ubicada en ciertas calles en el centro de Pudahuel, el Persa hoy tiene 3000 y 4000 negocios de pequeña escala. Venden productos en las calles, dan empleo a gran cantidad de trabajo a la mano de obra local y representa una relevante actividad económica local, que mueve 300 millones de pesos al año. Actualmente pagan impuestos por su actividad, lo que los hace una fuente importante de ingresos para la municipalidad.

10. **Conflicto municipal interno y división interna:** El hecho de que líderes empresariales hayan financiado el PRC creó una división interna en el gobierno local. La fractura interna fue resuelta luego de un intenso debate y después de convencer a los funcionarios públicos de que apoyaran las iniciativas del Alcalde. Este proceso volvió a la transparencia y a los aspectos participativos sumamente relevantes, ya que con esto se garantizó el apoyo interno para el Alcalde. Esto también permitió la continuidad hacia la coalición público-privada, y finalmente se alcanzaron los objetivos de importancia. Sin embargo, los funcionarios gubernamentales locales no estaban totalmente dispuestos a trabajar junto al grupo del PRC, lo que al final los dividió. Cerca del año 2000, los líderes empresariales le pidieron a Luis Marín que abandonara el Gobierno Local, de modo que el PRC fuera desarrollado de forma independiente, generando la necesidad de formar una corporación (expresada, posteriormente, por la creación de CODESUP).

11. **Participación de la comunidad:** Lo que se solicitó que hicieran las comunidades fue entregar una opinión sobre qué tipo de desarrollo querían para su comuna. Luego de un largo proceso de alentadora participación y otorgamiento de poderes, el gobierno local logró crear

una perspectiva común de desarrollo. Lo que fue aceptable para todos es que no podía haber otro Pudahuel Sur. Eso significó restringir el desarrollo privado y definir qué externalidades se debía tener en cuenta y como debían ser consideradas. Esto llevó a la aceptación del modelo PDUC, porque aseguraba que la comuna no perdería competitividad y permitía un desarrollo urbano más sustentable. Por lo tanto, la idea era reforzar el nivel de planificación al contener la libertad de las empresas inmobiliarias en el desarrollo de áreas urbanas. Esta situación obligó a las compañías a planificar a largo plazo y a aumentar el nivel de inversiones en sus proyectos.

Programas de trabajo: Este programa fue implementado por un acuerdo entre la coalición y los gerentes comerciales de hoteles e industrias locales que requerían trabajadores sin mucha preparación en Pudahuel. Fue de alguna manera efectivo, no como se esperaba; sin embargo, fue notorio para las comunidades. No obstante, se ha percibido la movilidad social a través de esta iniciativa.

El efecto de atracción de la coalición: Cómo se implementó el término de atracción (Stone, 2005): Por un acuerdo con el Ministerio de Transporte, las empresas inmobiliarias debían construir la infraestructura vial que conectaba a sus proyectos con las carreteras existentes en Pudahuel. Este acuerdo intergubernamental atrajo muchos actores empresariales relevantes y modificó los megaproyectos de vivienda.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 2

Nombre: Luis Marín Salazar

Cargo: Director de CODESUP y funcionario público que participa en las mesas de negociaciones de la Comisión Mixta de Urbanismo durante 1995 y 2002.

Fecha: 02/06/2010

Años de Servicio: 18

Detalles del contacto: Luis.marin@cipdel.cl

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Esta entrevista se llevó a cabo el 2 de junio del 2010, durante la visita de Luis Marín a Londres. Como ex director de CODESUP y actor relevante en las mesas de negociación de la coalición público-privada en Pudahuel, se diseñaron varias preguntas para comprender la naturaleza y los impactos de la coalición. Esta entrevista revisa la información que se halla en la entrevista con Luis Marín el 5 de junio del 2009, grabada durante una clase. Se ha añadido sólo nueva información en este protocolo para evitar la duplicación de la información de la entrevista anterior. Las preguntas son las siguientes.

Preguntas:

¿Qué factores iniciaron la coalición?

¿Cómo fue el inicio de la relación entre el gobierno local y la élite empresarial?

Al ser la coalición única, ¿cuáles fueron los acuerdos que la caracterizaron? ¿Cómo lograron implementar las políticas de la coalición?

¿Cómo se formaron los lazos entre los actores durante la formación de la coalición?

¿Podría haber existido la coalición sin la presencia de la élite empresarial?

¿Durante qué tiempo estuvo activa la coalición?

¿Todavía trabajan juntos los actores originales?

¿Trabajan a través de CODESUP? ¿Tiene CODESUP alguna relevancia en Pudahuel actualmente?

¿Realmente participó la comunidad de alguna manera en el PRC y lograron influir en el PRC?

¿Cómo se controlaron los programas en términos de finanzas?

A. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

1. En referencia a la realidad de Pudahuel cuando hubo cambio de gobierno en 1992:

“(Pudahuel) era una no-ciudad, desarrollada de acuerdo a intereses privados, pero con una regulación laxa y sin infraestructura pública: no era un tipo deseado de ciudad para nosotros”.

2. En relación a cómo Pudahuel se sintió ante la planificación del gobierno central: “(Pudahuel) era el patio trasero de la región metropolitana de Santiago: plantas energéticas y cárceles estaban destinadas para Pudahuel... Y nos preguntamos: ¿Por qué nosotros?”.

3. En referencia al tipo de sistema de compensación que fue finalmente aprobado entre la élite empresarial y el gobierno local: “con el PDUC comenzamos a hablar de compensación en serio”.

4. En relación a cómo se llamó a los actores relevantes a apoyar la coalición y a aumentar su poder de atracción. “Hubo una complicidad con otras agencias públicas en términos de coordinar una respuesta para las empresas inmobiliarias y lograr presionarlos para hacer que modificaran sus proyectos”... De acuerdo a las políticas de la coalición.

5. En referencia a los resultados visibles de la coalición: “Los resultados fueron un increíble aumento en la popularidad del alcalde, debido al nuevo modelo creado en Pudahuel”.

6. En cuanto al legado de la coalición: “Lo que también se establece es la voluntad para cooperar. El sistema de cooperación funciona siempre y cuando haya un instrumento que garantice el buen uso de los recursos, y éste es uno de los principales legados de la CM para la planificación

local". Además... "El legado tiene que ver con la gobernanza... pero la clave (para formar una coalición) es lograr confianza plena. Hubo un momento en el que los dirigentes empresariales me abrieron una cuenta bancaria que tenía que manejar solo. Eso tenía que ver con la experiencia de trabajar juntos, y hoy está apoyado por el hecho de que nunca han cuestionado mi rol como director de CODESUP".

7. En referencia al rol de dirección de CODESUP: "La relevancia del director de CODESUP es motivar a participar y escoger estratégicamente algunas empresas que apoyen a la corporación".

B. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la Entrevista?

La nueva información añadida sobre los hechos y acontecimientos de la coalición es la siguiente:

1. El nuevo gobierno no tenía una clara visión de las necesidades sociales de Pudahuel, y su capacidad de negociar con el sector empresarial. Al principio, el gobierno no tenía ningún conocimiento específico relacionado al desarrollo urbano.

2. **Quién comenzó la coalición:** Un arquitecto fue quien inició los contactos entre la élite empresarial y el gobierno local. Él dirigió inicialmente como un enlace, y finalmente continuó como un asesor.

3. **Permeabilidad:**

a) Los Acuerdos sobre Impacto Ambiental llegaron mucho después y Pudahuel tuvo suerte de que las grandes empresas tardaran en implementar proyectos, porque al final tuvieron que mitigar los efectos a través de nuevas normas ambientales.

b) El gobierno central realizó las negociaciones en lugar del gobierno local, pero al hacerlo no consideró las externalidades locales de este tipo centralizado de planificación. Esto demostró una planificación unilateral y no una planificación cooperativa o intergubernamental.

4. **Impactos de la coalición:** Las conclusiones de Marín son optimistas; la coalición tuvo los efectos esperados en Pudahuel, que era evitar otro Pudahuel Sur y lograr compensación. Sin embargo, la aprobación de los proyectos del sector empresarial (del PDUC) no se ha

logrado, y esto redujo la capacidad de la coalición para realizar cambios importantes. No obstante, Marín reconoce que la coalición logró introducir modificaciones al nuevo PDUC, por tanto, el límite es la permeabilidad de acción local o cómo el gobierno central circunscribe su capacidad para reaccionar ante presiones globales. Se requiere más tiempo para evaluar de manera total los impactos de la coalición.

9. **Características de la élite empresarial:** la gente principal en el sector privado fueron los únicos que poseían una alta capacidad financiera, por ejemplo Inmobiliarias Las Lilas, Enea, Abalos & González y Enea. Establecieron un liderazgo coordinado entre ellos, seguido por las empresas inmobiliarias restantes más pequeñas. Dentro del grupo algunos liderazgos definieron la prioridad de las políticas debido a su poder y capacidad de convencer a ambos, otros líderes empresariales y funcionarios del gobierno local. En la etapa de la formación de CODESUP, en general las condiciones fueron incluir la menor cantidad posible de actores inmobiliarios al proceso.

10. **Lograr acuerdos:** Los acuerdos sobre convenios se lograron entre el período entre 1994 y 1996. Una vez que se hizo esto, empezó el PRC. Cerca de 1996 el protocolo estaba listo y se contrató a un especialista: Marcial Echenique, y su introducción al diseño urbano y de transporte.

11. **Inclusión de más actores a la coalición.** Se debía incorporar a otros actores locales y regionales, como del aeropuerto y actores del gobierno central. Luis Marín fue la persona que dedicó tiempo y esfuerzo para establecer relaciones pertinentes y atraerlos a la coalición. Esto permitió establecer alianzas estratégicas y también controlar el desarrollo de la comuna. La élite empresarial no estaba feliz con la inclusión de más actores, pero el gobierno local logró convencerlos de la relevancia de la transparencia y la inclusión para alcanzar un proceso

exitoso. Se debía tratar el drama de Pudahuel Sur en términos de los cambios necesarios, ya que había experimentado un incremento explosivo de familias. Además, los programas educacionales necesitaban llevarse a cabo en otras comunidades con el fin de entregar conocimiento y comprensión sobre el desarrollo urbano y para abrir el camino para una retroalimentación de buena calidad.

12. **Recursos movilizados políticamente:** Con el propósito de alcanzar los objetivos de la infraestructura vial propuesta por Ricardo Lagos, el candidato presidencial, se elaboró un acuerdo sobre la infraestructura que se crearía en Pudahuel. En esta misma línea, los vínculos políticos se manejaron a favor del gobierno local. El Ministerio de Agricultura comprendió las políticas de la coalición para la protección de las áreas naturales y rurales. El Ministerio de Medio Ambiente se hizo cargo del asunto del equilibrio que se promovió a nivel local y las mitigaciones a los megaproyectos tuvieron una consideración favorable por parte de los funcionarios del gobierno central. Este tipo de contacto se llevó a cabo a través de equipos de técnicos, que entregaron apoyo y asesoría.

13. **Cohesión institucional:** el equipo de planificación en el gobierno local estaba en contra del diseño de Echenique. Muchos argumentos estaban influenciados políticamente, es decir que el sector empresarial no sería capaz de participar en ningún PRC, una visión opuesta a la perspectiva comprensiva del alcalde; el proceso fue también blanco de varias acusaciones y críticas. No obstante lo anterior, la política de transparencia establecida desde el mismo inicio del proceso, permitía su aprobación por parte de fiscalizadores del gobierno central.

14. **Solución:** Luego de la crisis de 1998 entre la élite empresarial y el gobierno local, la solución fue permitir que sólo un funcionario público

dirigiera el proceso. Esto se debió a la confianza que Marín y el equipo del PRC lograron forjar, y fue visto como un vínculo estratégico entre funcionarios del gobierno local, dirigentes comunitarios y empresariales. La idea era que la participación comunitaria fuera la única forma para legitimar socialmente un proceso participativo y al mismo tiempo redujera las tensiones sociales.

15. Nuevos actores fueron incorporados (movilidad de recursos): Importantes expertos urbanos como Contrucci, Mingo y Bresciani trataron de encontrar una solución, y finalmente Bresciani convenció a ambas partes de que se adoptara el modelo del PDUC. Algunos tenían una perspectiva más liberal, pero los funcionarios públicos, como Bresciani, como lo mencionó Marín, “consideraron a las políticas sociales como parte de las soluciones. Él no era totalmente neoliberal... y entendió que los argumentos del gobierno local eran comprensibles”. Bresciani propuso a la coalición para el modelo del PDUC. “Nos percatamos de que no había obligación para las empresas inmobiliarias para controlar el proyecto completo, de modo que se podían introducir las políticas de la coalición sobre la compensación, dando prioridad en el corto plazo a la construcción de viviendas sociales e infraestructura educacional como escuelas, que son los mayor déficits de la comuna... El modelo también permitía la transferencia de costos de desarrollo directamente a los consumidores y no a la municipalidad”.

CODESUP fue formada debido a la presión de funcionarios públicos y empresariales de crear una corporación independiente, que funciona siguiendo la lógica del sector privado. Todavía representa a los intereses comunes públicos y privados, pero requiere autonomía.

La paradoja fue planificar a una escala que no permitía ser sensible localmente y perder oportunidades enormes para mejoras sociales, ambientales y económicas.

El legado o los mayores impactos de la Comisión Mixta de Urbanismo, según Marín, es el establecimiento de un modelo de crecimiento con compensación, y su aplicación a las condiciones locales como la administración de un límite urbano de Pudahuel junto al Proyecto de Desarrollo Condicionado (PDUC). Sin embargo, los PDUC no fueron plenamente aceptados por el gobierno central y, por tanto, no se pueden evaluar sus impactos totalmente.

Otro legado es que la élite empresarial mantuvo la estrategia de desarrollo condicionado en Pudahuel sin que fuera obligada a hacerlo, lo que demuestra la continuidad de los acuerdos, y la forma de “hacer las cosas” que caracteriza a la coalición de Pudahuel.

Problemas permanentes: La municipalidad siempre se ha sentido amenazada por la presencia de CODESUP. Creen que están compitiendo con la corporación al momento de definir políticas y piensan que es un instrumento irrelevante para solucionar problemas políticos, sociales y urbanos. Por lo tanto, Marín considera a los factores internos de la municipalidad como importantes en cuanto a la restricción de la influencia de la coalición.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 3

Nombre: Luis Eduardo Bresciani L.

Título: Profesor Asociado P.U.C., Director Nacional de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y Secretario Ejecutivo de la Reforma Urbana.

Fecha: 22/07/2010 Años de Servicio: 11

Fono/email: lebresciani@gmail.com

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Su contribución para esta investigación puede ser sumamente relevante, principalmente por el hecho de que su breve participación y el papel que desempeñó en el proceso. Entiendo que por muchos años ha estado realizando políticas metropolitanas de las ciudades de Chile, y este punto de vista regional puede destacar asuntos menos visibles para los actores locales. Comprendo también que su contribución fue particularmente importante, porque usted abrió un camino de salida para el conflicto público-privado en Pudahuel al proponer a los PDUC como una solución. Las preguntas son las siguientes:

Preguntas generales:

a) Tengo entendido que usted participó por poco tiempo en la Comisión Mixta, ¿Cuál fue su rol?

Preguntas específicas:

b) El Plan Regulador Comunal de Pudahuel se realizó a través de un amplio proceso de participación, que incluyó al público, a los sectores empresariales y cívicos. ¿Coincide con esta aseveración según lo que está ocurriendo en Pudahuel?

c) Hasta ahora todos los actores entrevistados coinciden en que el principal problema fue el hecho de que muchos proyectos estaban planeados fuera del límite urbano y este problema persistió durante muchos años, ¿está de acuerdo con que ese fue el principal problema de Pudahuel?

d) Un actor comentó que las tensiones entre los sectores público y privado se redujeron cuando se introdujo el modelo PDUC. ¿Propone usted ese modelo como una solución?

e) Según lo que ha visto en Santiago, ¿conoce alguna otra comuna que haya experimentado un proceso similar de participación y en una duración de tiempo parecida, como en Pudahuel?

C. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

“Ellos (la élite empresarial) durante un extenso período de tiempo apoyaron a la municipalidad con fondos para asesorías y servicios profesionales... al crear una oficina de planificación para la operación del PRC dentro del gobierno local. Más tarde, este proceso cooperativo público-privado daría inicio a CODESUP”.

“No es posible establecer si el proceso participativo representó completamente a la comunidad (de Pudahuel)... Es evidente que este proceso forjó lazos y puentes entre distintos actores... De todas formas, el PRC se centró en problemas locales, lo que generó un amplio debate

local que permitió a la gente (de la comuna) comprender el desarrollo urbano de su comuna”.

“Evidentemente la creación de normas para el PDUC en el 2002 y su aprobación, disminuyó las tensiones (de los actores locales en Pudahuel)... Como el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago, Chile, estuve a cargo de diseñar y aprobar las nuevas normas. A pesar de que la mayoría de ellas no estaba dirigida a Pudahuel, sino que un mecanismo de “zonificación de impacto” de un tipo regional que regula de forma paulatina el desarrollo urbano, debo reconocer que la experiencia de Pudahuel y otras comunas periféricas ayudaron muchísimo en su diseño”.

“Las modificaciones de los límites urbanos no eran los únicos problemas (en el proceso). Los problemas de contaminación y localización de actividades no deseadas, como los sitios de depósitos de basura y las plantas de tratamiento de aguas, siempre fueron otro tema que amenazaba las oportunidades de desarrollo para todos”.

“Las inversiones urbanas que beneficiarían a la comuna podían ser hechas por sólo tres empresas. El resto de los propietarios de terrenos sólo participó para aumentar el valor de sus propiedades. Esta posición de los actores que no pudieron establecer un compromiso material hace que la participación sea difícil de lograr”.

“...Hay algunas experiencias de participación público-privada en algunos planes maestros comunales como los de Santiago, Lo Barnechea y Valparaíso, y algunas reformas del PRMS han tenido lugar en Maipú, en el año 2000 cerca de la Carretera Ruta del Sol”.

A. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió en la Entrevista?

En general hay una opinión bien informada acerca de las generalidades del proceso de Pudahuel, y en particular, la claridad en la evolución de la Comisión Mixta. A partir de las respuestas escritas, hay una percepción de que el proceso estuvo caracterizado por la confianza infundida a través del tiempo; tenía un evidente componente participativo, al igual que una enmarcación del problema relacionada estrechamente a los aspectos relevantes sociales y económicos del Pudahuel.

La nueva información para la tesis fue sobre los impactos del Proceso. De acuerdo a Bresciani, el proceso tuvo influencia, junto a otras comunas, en el PRMS. No de forma tan intensa como en el caso de Maipú; sin embargo, se ha comprobado que trasciende sus límites comunales no sólo en términos de atracción de capital móvil, sino que también en dar forma a los instrumentos de planes maestros metropolitanos que definían como Santiago debería expandirse.

Aparte de Luis Marín, en un documento específico y Julio Fernández, Bresciani también reconoce la relación entre la Comisión Mixta y CODESUP, definiéndola como la continuidad de la coalición de Pudahuel.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 4

Nombre: Julio Fernández Soto.

Título: Empresario inmobiliario pequeño, participante de la Comisión Mixta y fundador de CODESUP, actualmente miembro del Directorio CODESUP. Actual Director CODESUP.

Fecha: 06/08/2010

Años de Servicio: 5

Fono/email: juferso@hotmail.com / +5622233601

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga.

Tengo entendido que usted participó en la Comisión Mixta desde el comienzo y también fundó CODESUP. Por lo que logro entender, CODESUP es parte del proceso que vincula a los actores públicos y privados desde mediados de los 90, cuando se desarrolló la Comisión Mixta. A través de esta organización, se obtuvo logros que sirvieron como ejemplo en otras comunas en pocos años. Es un privilegio entrevistar a un actor empresarial que ha observado la evolución del proceso. Espero que pueda responder algunas preguntas relatando su experiencia en este tema.

Preguntas generales:

a) ¿Qué papel cumplió en el proceso?

b) ¿Por cuánto tiempo estuvo involucrado?

Preguntas específicas:

c) En relación a cómo la Comisión Mixta se creó, ¿qué fuente de información estableció el sector empresarial con la municipalidad? ¿Fue a través de un canal formal, como por ejemplo una institución, o uno informal caracterizado por el contacto personal y un modo informal de relación entre actores?

d) ¿Quién fue la persona que dirigió al grupo empresarial? ¿Y cuál fue la razón que le hizo colaborar con todos?

e) ¿Este grupo está de alguna manera aún presente en Pudahuel? ¿Tal vez, a través de CODESUP, por ejemplo? ¿Ha visto alguna evolución importante de este grupo en términos de motivación a participar?

f) Tengo entendido que la Comisión Mixta creó una diversidad de programas financiados por el sector empresarial. ¿Podría mencionarme algunos de los programas más relevantes? ¿Fueron financiados parcial o completamente por el sector empresarial?

g) ¿Qué beneficios o potencial se vio para crear una forma colaborativa de planificación en Pudahuel? ¿Los resultados fueron como se esperaba?

h) ¿Se enfrentaron a la resistencia de actores a nivel local que no pensaban que una forma colaborativa de gobierno era apropiada para solucionar los problemas de Pudahuel?

i) ¿Qué hace que las empresas sigan participando en Pudahuel? ¿Considera esencial movilizar los sectores público, cívico y empresarial a implementar un programa necesario en Pudahuel?

E. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

“CODESUP no sólo se preocupa del desarrollo urbano como la Comisión Mixta lo hizo; tiene una misión más general, expresada claramente en las páginas web de la corporación”.

“Los Gobiernos Locales en Chile son en general debilitados económica, técnica e incluso culturalmente para crear sus Planes Maestros”.

F. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la entrevista?

Se pueden extraer varios puntos, que se pueden convertir en argumentos para la tesis:

1. No todos los proyectos de la élite empresarial corrieron con la misma suerte. Algunos todavía no han sido aprobados por el PRMS de 1994, otros sí, y algunos fueron cambiados a PDUC (tales como Enea, Urbanya y Praderas). Por lo tanto, el uso del terreno fue el conflicto principal. Este hecho limitó el poder de la comisión mixta y redujo la participación de las empresas debido a diversidad de los resultados (algunos daban beneficios, mientras que otros no).

2. Todos los PDUC aportaron capital móvil o inversión extranjera. Apoya el punto 4.

3. El gobierno local de Pudahuel apoyaba a la élite empresarial, pero son los límites técnicos, económicos y culturales los que reducen su capacidad para desarrollar de manera autónoma un PRC. Esta es la realidad de las comunas chilenas en general, y demuestra su poco poder de negociación (Kantor&Savitch, 2005). En segundo lugar, las comunas compiten entre ellas; por tanto, la planificación fragmentada (John, 2001) o la poca coordinación entre ellas restringe la acción pública y de

las empresas (dilema del prisionero). En tercer lugar, el mayor problema al cual se enfrentó la élite empresarial son las limitaciones del gobierno central o la falta de apoyo intergubernamental (Kantor&Savitch). Este comentario explica por qué los gobiernos locales en Chile dependen de las finanzas de empresas para lograr sus compromisos (Davies, 2003?, N&T, 2005).

4. Los actores relevantes del proceso siguieron participando en CODESUP después de que se disolviera la Comisión Mixta. Hoy CODESUP no sólo se preocupa del desarrollo urbano, sino que también se ocupa del desarrollo de toda la comuna. Hay 3 proyectos relevantes que forman parte de la agenda: una universidad que promueve carreras técnicas para la mayoría sin estudios superiores en Pudahuel; el desarrollo del área de Lo Aguirre; y la protección del patrimonio rural y natural del área de El Noviciado, en la cual se planea desarrollar como zona turística. Estos proyectos son definidos de acuerdo a la capacidad financiera de la élite empresarial. Todos los proyectos pertenecen a las políticas sociales que no contradicen al desarrollo económicamente orientado (Harding, 1997). Otros programas menos relevantes son los turísticos, culturales y económicos.

5. Debido a que los objetivos de CODESUP son más generales y cubren otros aspectos de Pudahuel, la variedad de empresas también se amplió: empresas inmobiliarias, compañías industriales, Concesionaria del Aeropuerto, proyectos PDUC, Soem, Enea, Urbanya, sirven como ejemplos.

6. Pudahuel es considerado por este grupo como un lugar estratégico para el desarrollo urbano en las próximas dos décadas. En unos pocos kilómetros cuadrados, el aeropuerto, las carreteras urbanas principales hacia Santiago y Valparaíso, y las carreteras más importantes de Chile,

están todos juntos, lo que lo hace una parte vital para la economía de Chile. Esta es la interpretación (Newman y Thornley, 2005) de los actores locales sobre el rol de Pudahuel en una economía global.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 5

Nombre: Marcial Echenique

Título: Profesor de Uso de Terreno y Estudios de Transporte, Universidad de Cambridge, Departamento de Arquitectura.

Fecha: 04/08/2010

Detalles del contacto: [me15@cam.ac.uk/](mailto:me15@cam.ac.uk) Tel +44 (0) 1223 332959 (07768 598496)

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Las preguntas que me gustaría hacer tienen que ver con la forma en la cual trabajó la coalición, especialmente cómo se buscaron aspectos como el establecimiento de contactos y la movilización de recursos externos para la creación de la Comisión Mixta de Urbanismo. Su punto de vista como asesor le ha permitido ser aspectos menos visibles para otras personas que no estaban muy cerca de la mesa de negociaciones. Por esta razón considero fundamental esta entrevista y es un privilegio conocer su opinión con respecto a los eventos. Por último, la entrevista tiene como fin saber si hubo un Régimen Urbano en Pudahuel (Stone, 1989, p. 6).

Preguntas generales:

1. ¿Por cuánto tiempo participó en la Comisión Mixta?
2. ¿Cuál fue su rol?
3. ¿Comprendió de qué se trataba la Comisión Mixta?
4. ¿Qué percepción tuvo el sector empresarial de la coalición? ¿La vieron como la mejor opción para encontrar una solución a sus proyectos?

Preguntas específicas:

(8) "Recursos complementarios, es decir, habilidades relevantes, experiencia y finanzas adecuadas junto con objetivos congruentes, ayudan a dar forma y a fortalecer la naturaleza de los convenios". (Holman, 2007, p.440)

1. ¿Podría describir cómo los convenios financieros funcionaron dentro de la coalición? ¿Y qué tipos de actividades se financió?
2. ¿Pudo ver a otros asesores y profesionales que estuvieran contribuyendo a la Comisión Mixta durante el tiempo en que estuvo trabajando en Pudahuel? En el caso de que así fuera, ¿qué tipo de asesoría fue?

(9) "Los convenios se refuerzan con redes complementarias de agencias y la participación de los actores de la coalición dentro de esas agencias, de modo que los intereses comerciales se integren de forma relativa".

3. ¿Cómo fue que comenzó a trabajar en Pudahuel? ¿Y cómo descubrió lo que estaba ocurriendo?
4. Tengo entendido que otros asesores, como Mingo y Bresciani también participaron. ¿Se reunió con ellos o supo acerca de su participación?

5. ¿Hubo alguna actividad económica específica que fuera común en todos los actores empresariales? ¿O hubo diversidad en las actividades comerciales entre ellos?

(10) “La coalición no se encuentra formalmente dentro de una estructura institucionalizada del gobierno local, a pesar de que algunos de sus miembros lo estén, y en general va a actuar en representación de o en coordinación con esas instituciones”.

6. ¿Dónde trabajó físicamente, en el gobierno local?

7. ¿Cómo trabajó en conjunto el sector empresarial? ¿Hubo reuniones semanales, hubo participación permanente en el proceso? ¿Quién participó usualmente?

8. ¿Percibió alguna forma particular de liderazgo o alguien que buscó apoyo activamente para alguna idea en particular?

9. ¿Pudo percibir divisiones internas o conflictos en el sector empresarial?

G. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

“Lo que comenzó todo esto fue el PRMS de 1994, que fue un error conceptual y una política contradictoria; esto ha sido comprobado en la actualidad. Ellos (la élite empresarial) saltó por encima de los límites (urbanos) y esto (estos proyectos) tuvo que ser corregido por el PDUC... Los que lograron ser aprobados (que les aprobaran las solicitudes de planificación) fue porque tenían suficiente influencia en el gobierno central... (y) Esto fomenta la corrupción: donde ubicas los límites (urbanos) es donde (tú defines quién) alguien se vuelve rico, y otro pobre, esa es la verdad (del sistema)”.

“Las empresas inmobiliarias sólo piensan en el corto plazo: no ven otra opción, no están preocupados del futuro. Pero las municipalidades deben tener una visión de largo plazo y estar preocupada de que las acciones de hoy no contradigan a las del mañana. La localización del PDUC y del ZDUC tuvieron problemas de ubicación, por tanto, no son completamente soluciones para el desarrollo”.

H. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la Entrevista?

Ideas claves extraídas:

Pudahuel tiene uno de los mayores niveles de contaminación atmosférica en Santiago, y la municipalidad era una de las más pobres, con una gran proporción de su población habitando viviendas sociales. Este aspecto se considera innegable y relevante para la creación del PRC: una gran cantidad de inversiones a través de proyectos urbanos y una importante población pobre que no podía ser apartada de este desarrollo.

Motivos de la crisis de 1998: Echenique inició el PRC en 1995 y se retiró cuando llegó la crisis de las relaciones público-privadas en 1998. Desde su punto de vista, la crisis de 1998 se debió a la insuficiencia de la relación público-privada y las soluciones que se dieron al PRC de Pudahuel. Echenique sugirió que se deberían haber implementado formas de crecimiento compensado. Por ejemplo, cada proyecto debe pagar una tarifa para formar un fondo común que permitiera controlar los efectos menos directos del desarrollo. Otra alternativa habría sido compensar a la gente, incluyendo a otros miembros comerciales, que fueron excluidos del PRC. La creatividad administrativa se debería permitir para comprar los derechos de los vecinos con el fin de aumentar la densidad del proyecto. Se menciona que Bresciani, un funcionario del gobierno central, propuso la idea del ZDUC y del PDUC para dar solución a las tensiones entre el gobierno local público y la élite empresarial.

Financiamiento: La Comisión Mixta y sus programas fueron financiados casi en su totalidad por los participantes de empresas. La élite

empresarial mostraba interés porque una vez que se aprobara el PRC, tendría un valor especial: no habría posibilidad de modificarlo por un plazo de 5 a 10 años.

Ritmo de trabajo: Se construyó la infraestructura, lo que permitió trabajar en conjunto con la compañía de asesoría de Echenique. Había reuniones semanales, actores clave, incluso funcionarios de partidos políticos y representantes de los miembros de la élite empresarial. Además, él no tenía idea de si es que la élite tenía reuniones internas. Sin embargo, tenía la impresión de que el gobierno local nunca logró con claridad establecer un objetivo por su cuenta, lo cual se reflejó en las dificultades para entregar formas más definidas de compensación para alcanzar sus objetivos, probablemente querían obtener la mayor cantidad de dinero posible.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 6

Nombre: Miguel Molina Retamal

Título: Dirigente Social y Presidente de Junta de Vecinos, chofer de Juzgado de Policía Local.

Fecha: 15/07/2010.

Grupo/Departamento: Ilustre Municipalidad de Pudahuel, Santiago de Chile.

Años de Servicio: 15 años como Dirigente Comunitario.

Email: miguelmolina_7@hotmail.com

Fono: 562 6495321/ +56996993408

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Gracias a Luis Marín pude contactarme con usted. Apreciaría enormemente su ayuda en las entrevistas que tengo planeadas para mi investigación. Tengo entendido que usted participó como dirigente comunitario en la Comisión Mixta. Durante el proceso, que comenzó a mediados de los años 90, se implementaron muchos programas, que incrementaron la participación ciudadana de modo que se incluyeran sus prioridades en el PRC. Hasta ahora, esta es la primera entrevista con

alguien que estuvo directamente involucrado en la perspectiva de la comunidad, por lo que es privilegio conocer su opinión de cómo se implementaron los programas.

1. ¿De qué manera participó en la Comisión Mixta?
2. ¿Según usted, cuál fue el objetivo de los programas sociales?
¿Entregar información sobre el PRC o lograr que la comunidad participara políticamente en los problemas locales?
3. ¿Cómo se involucró en los programas?
4. ¿Cómo se hizo campaña para los programas? ¿Cuántos programas hubo?
5. En su opinión, ¿consideró a los programas útiles? ¿De qué manera?
6. ¿Qué parte de la población participó en los programas? ¿Todas las comunidades, algunas de ellas, estuvieron enfocadas en algún grupo en particular?
7. ¿Supo cómo se financiaron los programas?
8. ¿Cree usted que los programas lograron sus objetivos para el PRC?
9. ¿Recibió opiniones de otros dirigentes comunitarios acerca de este programa?

I. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

"...La élite empresarial es el asunto principal en esto (el proceso). El territorio (urbanizado) fue abandonado, y sin la intervención de la élite empresarial apenas habría habido cambios... Para empezar, el PRC costó

tres millones de dólares... (y gracias a esta inversión) se alcanzó un importante desarrollo urbano y económico (en la comuna)..."

"Los que (los más beneficiados) con el proceso (del PRC) fue la élite empresarial... ellos fueron los que invirtieron tres millones de dólares de todas formas... Pero el desarrollo urbano y económico creció mucho con la Comisión Mixta. Desde ese momento hubo un despegue (de Pudahuel).

J. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la entrevista?

Relato más importante:

Los programas educativos para lograr participación en el PRC tardaron 1 año y medio en implementarse. La idea era informar y recoger las opiniones de diferentes áreas de la comuna, respetando la diversidad existente. Luego los dirigentes comunitarios, agrupados de 4 ó 5 personas, llevaron a las comunidades a reuniones informativas con otros funcionarios públicos; el Gobierno Local colocó paneles informativos y hubo reuniones posteriores en cada sector. Los programas trataban acerca del artículo 49, de qué se trataban las transformaciones urbanas y qué es lo que iba a cambiar en Pudahuel. Se explicaron los beneficios de las transformaciones y qué significaban para las comunidades. Todos los programas fueron financiados por la élite empresarial, por lo que no es sorprendente que CODESUP continúe hoy con esta tradición de financiar programas que supongan beneficios sociales al igual que una imagen positiva de una empresa socialmente responsable para la élite empresarial.

Relatos que apoyan otros argumentos:

Los beneficios del PRC: los principales beneficios fueron las miles de hectáreas que se aprobaron para desarrollo urbano, en donde proyectos como el de las 8000 casas de Enea, se agregaron a la imagen distinta de Pudahuel. El inconveniente fue el hecho de que 90.000 personas llegaron a vivir a Pudahuel Sur, y la nueva infraestructura, como centros de salud, no fueron capaces de dar soluciones a todos, por tanto, la falta de infraestructura pública persistió en ciertas áreas.

La Implementación de programas para trabajadores cesantes: La Coalición formuló un conjunto de acuerdos con las industrias locales para mantener un porcentaje de nuevos puestos de trabajo para la gente de la comuna. Esto logró un cambio sustancial en la comuna. “Aunque los sueldos no eran tan buenos” Muchas industrias pusieron avisos de trabajos directamente en la municipalidad, en lugar de los diarios.

Mejoras para Pudahuel: La primera mejora está en la infraestructura del Transporte que conecta las carreteras con Pudahuel Norte y Sur. La segunda mejora se encuentra en los alrededores del aeropuerto. Tiene 9.000 personas viviendo en condiciones rurales y necesitan una universidad técnica para adaptarse al estilo de vida urbano.

La diferencia principal entre Pudahuel Sur y Norte se refleja también en la brecha de edad: Pudahuel Sur tiene una gran población de familias jóvenes, mientras que en Pudahuel Norte predomina la población de edad más avanzada.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 7

Nombre: Enrique Torres.

Título: Dirigente social y parte de la comisión de Cesco; participó en los programas relacionados al transporte, uso de terrenos, mega proyectos y planificación hidrográfica.

Fecha: 12/08/2010.

Grupo/Departamento: Dirigente comunitario que vive en la comuna de Pudahuel.

Años de Servicio: 12 años como dirigente comunitario.

Email: enriquetorresvalenzuela@hotmail.com

Teléfono: 56 997393432

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Gracias a Luis Marín pude contactarme con usted y agradecería enormemente su ayuda en las entrevistas que planeo hacer para mi investigación. Tengo entendido que usted participó en los programas educacionales implementados, como dirigente comunitario y como parte de la comisión de Cesco. Durante el proceso, que comenzó a mediados de los 90, se implementaron varios programas, que incrementaron la

participación ciudadana de modo que se incluyeran sus prioridades en el PRC. Hasta ahora, esta es la primera entrevista con alguien directamente involucrado en la perspectiva de la comunidad, así que es un privilegio conocer su opinión sobre cómo se implementaron los programas.

1. ¿En que programas participó? ¿Sabe cuántos o en qué lugar se implementaron los programas?

2. ¿De qué se trataban los programas?

3. ¿Cuánta gente participó? ¿Qué cree usted que fue lo más valorado por la comunidad?

4. En relación con la publicidad del programa, ¿qué tan inclusivos fueron los programas? ¿Fueron algunas comunidades en particular llamadas a participar?

5. ¿Cree que la Comisión Mixta alcanzó sus objetivos en cuanto a la participación de la comunidad?

6. En su opinión, ¿cree que al final del proceso la Comisión Mixta fue exitosa?

K. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la Entrevista?

"... Algo difícil de creer fue el hecho de tener un Plan Regulador con una comisión financiada por el sector empresarial y mantener independencia suficiente para satisfacer diversos intereses, especialmente los de las mismas comunidades afectadas por el proyecto..."

En términos del tipo de desarrollo ideal para las comunidades en Pudahuel: “El que no deja a las comunidades atascadas esperando que salgan los proyectos a largo plazo, tales como el crecimiento del aeropuerto, hay una necesidad de alternativas para el crecimiento”.

L. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la Entrevista?

Los programas educativos: Los programas eran diversos y se dedicaban principalmente a temas relacionados a la expansión urbana. Este conocimiento reforzado sobre el problema principal de la comisión mixta: crecimiento con compensación. La idea era enseñar los criterios básicos, pedir la opinión sobre políticas que se pensaba implementar, y una vez que se revisaran las políticas, eran expuestas una vez más a la luz pública. Entonces los programas tenían tres partes: enseñar, preguntar y revisar. Había una empresa de asesorías usualmente a cargo de crear el proceso participativo. La mayoría de los problemas tenían que ver con el ambiente: algunos de los temas eran acústica, hidrología, espacios públicos y problemas atmosféricos.

Conflictos comunidad-gobierno local: Enrique Torres pertenece a la comunidad rural y su percepción revela las tensiones entre los intereses comerciales y los que tienen las comunidades de estas áreas. Luis Marín menciona la constante resistencia de las comunidades rurales para participar y la opinión de Enrique demuestra la perspectiva de la comunidad rural de este conflicto.

Sector más influyente: Otro aspecto es la percepción de la comunidad, que pensaban que los intereses comerciales eran los que prevalecían, en particular por el hecho de que el PRC fue financiado por ellos. Esto llevó a varios conflictos con el gobierno local y es una percepción que no ha tenido cambios en algunos miembros de la comunidad.

Acerca del logro de objetivos: Al igual que otros actores, Enrique también piensa que no participaron todas las comunidades de Pudahuel. Sin embargo, se logró la entrega de información de manera exitosa y la

mayor parte de las personas aceptaron la idea de implementar los PDUC en Pudahuel.

PROTOCOLO DE ENTREVISTA 8

Nombre: Jorge Meza Recabarren

Título: Profesional de la Secretaría Comunal de Planificación

Fecha: 15 de julio de 2010.

Grupo/Departamento: Secretaría de Planificación (SECPLAN),
Municipalidad de Pudahuel, Santiago.

Años de Servicio: 21

Fono/Email: lmrecabarren@hotmail.com 4407305 fax: 6433771

Entrevistado por: Juan Pablo Astorga

Esta entrevista sirve para incorporar una perspectiva diferente sobre los impactos de la coalición y su legado. Tengo entendido que hubo un sector de la municipalidad que no estuvo a favor del proceso durante todos los años, y que debió haber existido otro curso de acciones para alcanzar el PRC. Por esta razón quisiera hacerle esta entrevista, si es posible, porque comprendo que usted tuvo un punto de vista distinto sobre cómo ocurrieron los eventos o cómo se deberían haber realizado. También se ha reconocido que dentro de la municipalidad, la presión

interna también afectó al funcionamiento de la coalición. Me gustaría hacer las siguientes preguntas:

- a. ¿Cree que la coalición alcanzó sus objetivos?
- b. ¿Qué aspectos cree que fueron los más críticos en la Comisión Mixta? ¿Hubo algún logro que se haya alcanzado de forma exitosa por parte de la Comisión?
- c. ¿Usted piensa que su opinión tuvo alguna influencia en el proceso?
- d. ¿Quién tuvo la mayor influencia en la coalición: el sector empresarial, el sector público o las comunidades?
- e. Pudahuel ha tenido, o quizá aún tiene, conflictos sociales, ambientales y económicos. ¿Cree que todos o algunos todavía persisten en la comuna?
- f. ¿Cuál fue su rol en el proceso?

M. ¿Cuáles fueron las mejores citas de la entrevista?

“Si consideramos que las normas que generaron los PDUC fueron impulsadas por la Comisión (Mixta), definitivamente. (...logró sus compromisos)”

N. ¿Cuál fue el mejor relato que surgió de la Entrevista?

Meza señala que el sector con mayor influencia fue la élite empresarial, y los con menos fueron las comunidades. También menciona que la amplia participación no se alcanzó completamente porque se necesitaba más tiempo y meticulosidad en esta tarea. En términos políticos y técnicos, la Comisión Mixta fue exitosa, y el logro más impresionante fue la estructura vial que se creó.

Impactos: Asimismo, los logros políticos y administrativos, al igual que la introducción de los PDUC recibieron una evaluación positiva.

En general, Meza cree que los acuerdos no son sobresalientes comparados con los de otras comunas en Santiago; se habrían logrado los resultados sin la Comisión Mixta.

Londres, Agosto de 2010.